

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Tuija Viitala

**ULKOMAALAISEN REKISTERÖINTI  
VÄESTÖTIETOJÄRJESTELMÄÄN  
PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALOSSA**

---

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2014

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

VIITALA, TUIJA: Ulkomaalaisen rekisteröinti väestötietojärjestelmään perus- ja ihmisoikeuksien valossa

Pro gradu -tutkielma, XIV + 80 sivua

Julkisoikeus

Toukokuu 2013

---

Tässä tutkielmassa tarkastellaan ulkomaalaisen rekisteröintiä väestötietojärjestelmään kiinnittäen huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Tarkastelun kohteena on sekä itse rekisteröintiprosessissa aktualisoituva perus- ja ihmisoikeusproblematiikka että väestötietojärjestelmämerkinnöistä kumpuavien oikeusvaikutuksien yhteys henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Tutkimusote on oikeusdogmaattinen, mikä asettaa tutkimuksen fokuksen voimassa olevaan oikeuteen.

Väestötietojärjestelmä on yksi Suomen perusrekistereistä, jonka tiedot ovat päivittäin käytössä niin viranomaistahoilla kuin yksityisilläkin tahoilla. Väestötietojärjestelmään voidaan tallettaa tietoja muun muassa kiinteistöistä, rakennuksista sekä henkilöistä niin Suomen kansalaisten kuin ulkomaalaistenkin kohdalla. Ulkomaalaisten tapauksessa heidän tietojensa tallettaminen väestötietojärjestelmään on tarveharkintaan perustuva toimenpide, joten automaattista oikeutta saada tietonsa talletetuksi väestötietojärjestelmään ei ulkomaalaisella ole. Henkilötiedot, jotka väestötietojärjestelmästä ilmenevät, ovat lähtökohtaisesti julkisesti luotettavina pidettäviä tietoja, ja viranomaisten päätöksenteko perustuu ensisijaisesti näihin tietoihin. Väestötietojärjestelmään rekisteröityminen ei yksin aiheuta välittömiä oikeusvaikutuksia, mutta väestötietojärjestelmän tietojen ollessa ensisijainen tietolähde erityisesti viranomaisten päätöksenteossa voivat väestötietojärjestelmämerkinnät vaikuttaa merkittävästikin henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Henkilötunnus ja väestötietojärjestelmään itsestä talletetut tiedot ovat suomalaisessa yhteiskunnassa käytännössä edellytys sille, että ulkomaalainen voi elää tasavertaisena yhteiskunnan jäsenenä. Väestötietojärjestelmään talletettavia henkilötietoja ovat muun muassa henkilön nimi, asumistiedot, siviilisääty- ja avioliittotiedot sekä lasten tiedot. Näiden tietojen puuttuessa väestötietojärjestelmästä tai ollessa sinne virheellisesti merkittynä voi tällä olla vaikutusta muun muassa henkilön yksityis- ja perhe-elämän suojaan, henkilön oikeuteen toimeentuloon sekä henkilön oikeuteen avioliittoon, joita erinäisissä perus- ja ihmisoikeussäädöksissä lähtökohtaisesti jokaiselle, kansalaisuuteen tai muuhun vastaavaan seikkaan katsomatta, taataan.

Ulkomaalaisten rekisteröinnissä väestötietojärjestelmään vastakkain ovat kaksi merkittävää intressiä, väestötietojärjestelmän tietojen julkinen luotettavuus ja henkilön oikeuksien toteutuminen. Näiden välille tulisi löytää tasapaino, jotta molemmat intressit olisivat mahdollisimman hyvin toteutettavissa. Tarvetta olisi paitsi nykyistä tarkemmalle, valtakunnalliselle ohjeistukselle ulkomaalaisten rekisteröinnissä, myös väestötietojärjestelmämerkintöjen vaikutuksen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen aiempaa paremmalle tunnistamiselle.

# SISÄLTÖ

TIIVISTELMÄ.....	I
SISÄLTÖ.....	II
LÄHTEET .....	IV
LYHENTEET .....	XIV
1. JOHDANTO .....	1
1.1. Väestötietojärjestelmämerkintöjen merkitys suomalaisessa yhteiskunnassa .....	1
1.2. Ulkomaalaisen rekisteröinti väestötietojärjestelmään .....	4
1.3. Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen kulku .....	6
1.4. Aiheen valintaan johtaneet syyt.....	8
1.5. Tutkimusmetodi ja tutkimuksessa käytetty aineisto .....	10
1.6. Aiheen ajankohtaisuus ja aikaisempi tutkimus aiheesta.....	11
2. MAAHANMUUTON MONIMUOTOISUUS.....	14
2.1. Maahanmuuton kehitys Suomessa .....	14
2.2. Oleskeluluvat ja niiden myöntäminen .....	16
2.3. Euroopan unionin ja Pohjoismaan kansalaiset .....	18
2.4. Kansainvälinen suojelu.....	19
2.5. Laiton maahanmuutto .....	22
2.6. Eri tausta, eri asema.....	24
3. PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VELVOITTAVUUS .....	26
3.1. Oikeuslähteet Suomessa .....	26
3.2. Suomen perustuslaki ja perusoikeudet .....	27
3.3. Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet .....	31
3.4. Perusoikeudet EU:ssa .....	34
3.5. Perus- ja ihmisoikeuksien suhde toisiinsa .....	35

4. ULKOMAALAISEN REKISTERÖINTI VÄESTÖTIETOJÄRJESTELMÄÄN .....	37
4.1. Väestötietolain asettamat edellytykset ulkomaalaisen rekisteröinnille väestötietojärjestelmään.....	37
4.2. Ulkomaalaisrekisteri .....	41
4.3. Ulkomaalaisen rekisteröintimenettely käytännössä.....	43
4.4. Kotikunnan saaminen Suomesta.....	44
4.5. Kun väestötietojärjestelmään talletettava tieto perustuu ulkomaiseen asiakirjaan...	46
4.6. Ulkomaalaisen rekisteröintimenettelyssä ilmenevä perus- ja ihmisoikeusproblematiikka.....	49
5. VÄESTÖTIETOJÄRJESTELMÄMERKINTÖJEN YHTEYS PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMISEEN .....	60
5.1. Henkilötunnuksen ja väestötietojärjestelmämerkintöjen merkitys Suomessa.....	60
5.2. Pankkitilin avaamisen vaikeus ilman henkilötunnusta.....	62
5.3. Kunnallinen sosiaali- ja terveydenhuolto .....	64
5.4. Kunnallinen vaikuttaminen .....	66
5.5. Toimeentuloturva ja väestötietojärjestelmämerkintöjen vaikutus.....	67
5.6. Oikeus avioliittoon .....	69
6. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	74

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

*Arajärvi, Pentti:* Johdatus sosiaalioikeuteen. Hämeenlinna 2011.

*Baehr, Peter R.:* Human Rights: Universality in Practice. Macmillan Press LTD. Iso-Britannia 1999.

*Barutciski, Michael – Suhkre, Astri:* Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-Sharing. Teoksessa Joly, Danièle (toim.): Global Changes in Asylum Regimes, s. 79–104. Palgrave Macmillan. Iso-Britannia 2002.

*Bommes, Michael – Sciortino, Giuseppe:* Irregular migration as a structural phenomenon. Teoksessa Bommes, Michael - Sciortino, Giuseppe (toim.): Foggy Social Structures. Irregular Migration, European Labour Markets and the Welfare State, s. 11–23. Amsterdam University Press. Amsterdam 2011.

*Cameron, Iain:* The Influence of European Human Rights Law on National Law. Teoksessa Hollo, Erkki J. (toim.): Kansallinen oikeus ja liittovaltioistuva Eurooppa – National Law and Europeanisation, s. 63–84. Jyväskylä 2009.

*Halme-Tuomisaari, Miia:* Human Rights in Action: Learning Expert Knowledge. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden 2010.

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari:* Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 7., uudistettu painos. Jyväskylä 2007.

*Heiliö, Pia-Liisa – Kattelus, Mervi – Kaukonen, Olavi – Kumpula, Anne – Narikka, Jouko (toim.) – Sintonen, Harri – Ylipartanen, Arto:* Sosiaali- ja terveystalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Tallinna 2006.

*Helin, Markku:* Suomen kansainvälinen perhe- ja perintöoikeus. Liettua 2013.

*Heuru, Kauko:* Hyvä hallinto. Helsinki 2003.

*Heuru, Kauko:* Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi 2002.

*Hidén, Mikael:* Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet Suomessa, s. 1–28. Helsinki 1999.

*Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu:* Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Porvoo 2013.

*Hirvonen, Ari:* Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Saatavissa: [http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus\\_ja\\_julkaisut/julkaisut/yleinen\\_oikeustiede/hirvonen\\_mitka\\_metodit.pdf](http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus_ja_julkaisut/julkaisut/yleinen_oikeustiede/hirvonen_mitka_metodit.pdf) (viitattu 2.1.2014). Helsinki 2011.

*Hirvonen, Ari:* Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsinki 2012.

*Huhtanen, Raija:* Toimeentulotuen myöntäminen. Jyväskylä 1994.

*Husa, Jaakko:* Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.

- Husa, Jaakko*: Perusoikeusvalvonta EU:n alueella — riitasointuinen triangeli? Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, s. 45-64. Jyväskylä 2001.
- Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti*: Eurooppaoikeus. Kolmas, uudistettu painos. Jyväskylä 2000.
- Juvonen, Anna-Maija*: Maahanmuuton juridiikkaa. Porvoo 2012.
- Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Kolmas, laajennettu ja uudistettu laitos. Jyväskylä 2003.
- Kangas, Urpo*: Perhe- ja jäämistöoikeuden perusteet. Liettua 2013.
- Kavonius, Petter*: Oikeusperiaatekin velvoittaa! Saarijärvi 2001.
- Klami, Hannu Tapani – Kuisma, Eira*: Suomen kansainvälinen yksityisoikeus. 3., uudistettu painos. Jyväskylä 2000.
- Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina* (toim.): Ihmisoikeuksien käsikirja. Tallinna 2014.
- Koskelo, Pauliine*: Perusoikeusjärjestelmän ongelmakohtia kansallisen lainkäyttäjän näkökulmasta. Teoksessa Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha (toim.): Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen – Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen, s. 95–123. Vantaa 2012.
- Koskenniemi, Eero*: Laiton maahanmuutto ja Euroopan unionissa laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset. Teoksessa Kaila, Heidi – Pirjatanniemi, Elina – Suksi, Markku (toim.): Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa. Juhlakirja Allan Rosas, s. 407–418. Vammala 2008.
- Kulla, Heikki*: Hallintomenettely ja perusoikeudet. Teoksessa Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja, s. 51-64. Turku 1998.
- Kulla, Heikki*: Hallintomenettelyn perusteet. Kahdeksas, uudistettu painos. Liettua 2012.
- Kuusikko, Kirsi*: Oikeus hyvään hallintoon (41 artikla). Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, s. 391–447. Jyväskylä 2001.
- Makkonen, Timo*: Equal in Law, Unequal in Fact. Saatavissa: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/18356/equalinl.pdf?sequence=1> (viitattu 10.4.2014). Helsinki 2010.
- Mikkola, Tuulikki*: Kansainvälinen avioliitto- ja jäämistöoikeus. 2., uudistettu painos. Juva 2009.
- Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2003.
- Mäenpää, Olli*: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2011.
- Määttä Tapio*: Näkökulmia oikeuteen ja oikeustieteeseen. Teoksessa Määttä, Tapio (toim.) – Tolvanen, Matti – Väättä, Ulla – Kolehmainen, Antti – Myrsky, Matti – Keinänen, Anssi: Oikeudellisen ajattelun perusteita, s. 7-30. Saatavissa: [http://epublications.uef.fi/pub/urn\\_isbn\\_978-952-61-0766-0/urn\\_isbn\\_978-952-61-0766-0.pdf](http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-0766-0/urn_isbn_978-952-61-0766-0.pdf) (viitattu 10.1.2014). Joensuu 2012.

- Nieminen, Liisa:* Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe. Liettua 2013.
- Niemivuo, Matti:* Lain kirjain. Lakitekniikka ja lakikieli. Helsinki 2008.
- Nykänen, Eeva:* Maahanmuuttajat sosiaalisten oikeuksien subjekteina. Teoksessa: Muuttuva sosiaalioikeus, s. 47-74. Vantaa 2013.
- Ojanen, Tuomas:* Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.
- Ojanen, Tuomas:* EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2006.
- Ojanen, Tuomas:* Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsinki 2009.
- Ojanen, Tuomas:* Räppänä raollaan Eurooppaan – Euroopan unionin perusoikeudet Suomen oikeudessa. Teoksessa Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha (toim.): Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen – Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen, s. 241–264. Vantaa 2012.
- Pellonpää, Matti:* Euroopan ihmisoikeussopimus. 4., uudistettu painos. Jyväskylä 2005.
- Pellonpää, Matti:* Euroopan ihmisoikeussopimuksen hallintomenettelylle ja lainkäytölle asettamat vaatimukset ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Teoksessa Hollo, Erkki J. (toim.): Kansallinen oikeus ja liittovaltioistuva Eurooppa – National Law and Europeanisation, s. 219–237. Jyväskylä 2009.
- Pentikäinen, Merja – Scheinin, Martin:* Kansalaisuus, valtiottomuus, pakolaisuus, siirtolaisuus. Teoksessa Hannikainen, Lauri – Kortteinen, Juhani – Lång, K.J. – Parkkari, Juhani – Pentikäinen, Merja – Scheinin, Martin – Suikkari, Satu: Ihmisoikeudet. Sata kansainvälistä asiakirjaa, s. 257–261. Helsinki 1994.
- Rissanen, Kirsti:* Perusoikeudet ja oikeusvaltioperiaate Euroopan unionissa. Teoksessa Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.): Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004, s. 349–360. Jyväskylä 2004.
- Sadiq, Kamal:* Paper Citizens: How Illegal Immigrants Acquire Citizenship in Developing Countries. Oxford University Press. Yhdysvallat 2009.
- Sagne, Silvain – Saksela, Sanna – Wilhelmsson, Niklas:* Finland. Teoksessa Triandafyllidou, Anna – Gropas, Ruby (toim.): European Immigration. A Sourcebook, s. 99–103. Ashgate Publishing Limited. Iso-Britannia 2007.
- Saraviita, Ilkka:* Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet Suomessa, s. 29–71. Helsinki 1999.
- Saraviita, Ilkka:* Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Jyväskylä 2005.
- Scheinin, Martin:* Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991.
- Sirva, Sari:* Kansalaisuus, valtiottomuus, pakolaisuus ja siirtolaisuus. Teoksessa Haapea Arto – Edita Publishing Oy (toim.): Ihmisoikeudet 2000-luvulla. Sopimuksia ja asiakirjoja, s. 318–324. Helsinki 2002.
- Tarasti, Lauri:* Vaali- ja puoluelainsäädäntö. Laajennettu 5. laitos kirjasta Suomen vaalilainsäädäntö. Helsinki 2006.

*Tiilikainen, Marja:* Arjen islam: somalinaisten elämää Suomessa. Vantaa 2003.

*Tolonen, Hannu:* Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.

*Triandafyllidou, Anna - Vogel, Dita:* Irregular Migration in the European Union: Evidence, Facts and Myths. Teoksessa Triandafyllidou, Anna (toim.): Irregular Migration in Europe: Myths and Realities, s. 291-301. Ashgate Publishing Group. Iso-Britannia 2010.

*Tuori, Kaarlo:* Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 593–630. Juva 1999.

*Tuori, Kaarlo:* Sosiaalioikeus. 3. uudistettu painos. Porvoo 2004.

*Viljanen, Jukka:* The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law. Tampere 2003.

*Viljanen, Jukka:* Euroopan ihmisoikeussopimus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Teoksessa Halila, Leena (toim.): Oikeustiede, Jurisprudentia. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2005, s. 461–520. Jyväskylä 2005.

## **Artikkelit**

*Mikkola, Tuulikki:* Ulkomaisten avioliittojen tunnustaminen Suomessa: kansainvälisen yksityisoikeuden ja oikeusvertailun näkökulma. Lakimies 5/2013, s. 844–861.

*Nykänen, Eeva:* Maahanmuuton sääntely oikeudellisen tutkimuksen kohteena. Lakimies 1/2013, s. 114–117.

*Pitkänen, Maija:* Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtion positiiviset toimintavelvoitteet ja suhteellisuusperiaatteen huomioiminen. Lakimies 1/2013, s. 55–73.

*Stenman, Kristina:* Ulkomaalaiset ja perusoikeusuudistus. Lakimies 5-6/1996, s. 873–884.

*Viljanen, Jukka:* Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja yleiset opit. Lakimies 3/2004, s. 521–525.

*Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5-6/1996, s. 788–815.

## **Kansallinen lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset**

Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 912/1992.

Avioliittoasetus 820/1987.

Avioliittolaki 234/1929.

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999).

Euroopan unionin perusoikeuskirja. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti C 364/01, 18.12.2000.



Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, hyväksytty YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla 217 A (III) 10.12.1948.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7-8/1976).

Kansalaisuuslaki 359/2003.

Kotikuntalaki 201/1994.

Kuntalaki 365/1995.

Laki toimeentulotuesta 1412/1997.

Laki ulkomaalaisrekisteristä 1270/1997.

Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 661/2009.

Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta 145/2014.

Neuvoston direktiivi 2004/83/EY, annettu 29.4.2004, kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä.

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968).

Rekisterihallintolaki 166/1996.

Rikoslaki 39/1889.

Sosiaalihuoltolaki 710/1982.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Suostumusta avioliittoon, vähimmäisavioikää ja avioliittojen kirjaamista koskeva yleissopimus (SopS 50/1964).

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976).

Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välinen väestön rekisteröintiä koskeva sopimus (SopS 95-96/2006).

Terveystietolaki 1326/2010

Työsopimuslaki 55/2001.

Ulkomaalaislaki 301/2004.

Valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä 128/2010.

Väestötietolaki 507/1993.

Yleissopimus ulkomaisten yleisten asiakirjojen laillistamisvaatimuksen poistamisesta (SopS 46/1985).

## **Lainvalmisteluaineisto**

HE 355/1992 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle väestötietolaiksi ja laiksi väestökirjahallinnosta annetun lain muuttamisesta.

HE 104/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kotikuntalaiksi ja laiksi väestötietolain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 206/1997: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaisrekisteristä.

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 28/2003 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 32/2006 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta.

HE 156/2006 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 166/2007 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 89/2008 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.

HE 195/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta.

Hallituksen esitys laiksi yleisestä asumistuesta ja laiksi eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muuttamiseksi (luonnos 12.12.2013). Saatavissa:  
[http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=6719234&name=DLFE-28172.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=6719234&name=DLFE-28172.pdf) (viitattu 27.4.2014).

HaVM 4/2009 vp: Hallintovaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.

HaVM 2/2014 vp: Hallintovaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta.

PeVL 3/2009 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.

## **Lausunnot ja muut ratkaisut**

*Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu.* 13.6.2003. Diaarinumero 2067/2001.

*Syrjintälautakunnan tapausseleste.* 14.3.2013. Diaarinumero 2012/1739.

*Vähemmistövaltuutetun lausunto:* Turvapaikanhakijoiden ja Suomessa asuvien ulkomaalaisten henkilöllisyyden osoittaminen pankkiasioinnissa. 8.2.2013. VVTDno/2013/16.

*Vähemmistövaltuutetun lausunto:* Ulkomaalaisten asema ja mahdollisuudet avata pankkitili Suomessa. 25.4.2013. VVTDno/2013/121.

*Vähemmistövaltuutetun selvitys:* Ulkomaalaisten rekisteröinti väestötietojärjestelmään. 31.1.2013. Aloite id8821774, VVTDno/2010/383, VVTDno 2011/350.

*Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus* 2012. Jyväskylä 2013.

## **Oikeuskäytäntö**

### **Hallinto-oikeudet**

Helsingin hallinto-oikeus. Antopäivä 6.6.2012. Päättönumero 12/0532/2, diaarinumero 04301/11/1209.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus. Antopäivä 24.9.2010. Päättönumero 10/0670/3, diaarinumero 02890/09/1209.

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 2001:1429. Antopäivä 13.6.2001. Taltionumero 1429, diaarinumero 2641/2/00.

KHO 2013:208. Antopäivä 16.1.2013. Taltionumero 208, diaarinumero 3694/3/11.

KHO 2013:211. Antopäivä 16.1.2013. Taltionumero 211, diaarinumero 3763/3/11.

KHO 2014:51. Antopäivä 19.3.2014. Taltionumero 804, diaarinumero 2046/3/13.

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

Dadouch v. Malta, 20.7.2010.

Johansson v. Suomi. 6.9.2007.

Munoz Diaz v. Espanja, 8.12.2009

O'Donoghue ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta, 14.12.2010.

Schalk & Kopf v. Itävalta, 24.6.2010.

Soering v. Iso-Britannia, 7.7.1989.

Stjerna v. Suomi, 25.11.1994.

### **Vakuutus-oikeus**

Vakuutus-oikeuden ratkaisu 2.11.2012. Diaarinumero 3056:2012.

## Muut lähteet

*Al Omair, Nada:* Paperittomien oikeus terveyteen. Lahti 2013. Saatavissa: [http://www.paperittomat.fi/wp-content/uploads/2013/04/paperittomien-oikeus-terveyteen\\_verkkoon.pdf](http://www.paperittomat.fi/wp-content/uploads/2013/04/paperittomien-oikeus-terveyteen_verkkoon.pdf) (viitattu 15.4.2014).

*Euroopan muuttoliikeverkoston verkkosivu:* Maistraattien rekisteröintikäytännöt eriarvoistavat maahanmuuttajia? 18.9.2013. Saatavissa: [http://www.emn.fi/ajankohtaista/emn-blogi?1012\\_m=1082](http://www.emn.fi/ajankohtaista/emn-blogi?1012_m=1082) (viitattu 10.4.2014).

*Euroopan unionin verkkosivusto:* Perusoikeuskirja. 6.5.2010. Saatavissa: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/133501\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/133501_fi.htm) (viitattu 27.1.2014).

*Human Rights Education Associates:n verkkosivusto:* D. De Facto Refugees. Saatavissa: <http://www.hrea.org/learn/tutorials/refugees/page39.html> (viitattu 19.4.2014).

Kaakkois-Suomen maistraatin strateginen tulossopimus 2014–2015. Saatavissa: [http://www.maistraatti.fi/Documents/Maistraatit%20ja%20niiden%20teht%C3%A4v%C3%A4t/Suunnittelu%20ja%20seuranta%20\(Netra\)%20%E2%80%93%20Maistraatit/Tulossopimukset%202014/Tulossopimus2014\\_Kaakkois-Suomi\\_18122013.pdf](http://www.maistraatti.fi/Documents/Maistraatit%20ja%20niiden%20teht%C3%A4v%C3%A4t/Suunnittelu%20ja%20seuranta%20(Netra)%20%E2%80%93%20Maistraatit/Tulossopimukset%202014/Tulossopimus2014_Kaakkois-Suomi_18122013.pdf) (viitattu 15.4.2014).

*Maahanmuuttoviraston verkkosivu:* Kiintiöpakolaiset. 2014. Saatavissa: [http://www.migri.fi/turvapaikka\\_suomesta/kiintiopakolaiset](http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/kiintiopakolaiset) (viitattu 4.3.2014). (Maahanmuuttovirasto 2014 a)

*Maahanmuuttoviraston verkkosivu:* Turvapaikka- ja pakolaistilastot. 2014. Saatavissa: [http://www.migri.fi/tietoa\\_virastosta/tilastot/turvapaikka-\\_ja\\_pakolaistilastot](http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka-_ja_pakolaistilastot) (viitattu 4.3.2014). (Maahanmuuttovirasto 2014 b)

*Maahanmuuttoviraston verkkosivu:* Ulkomaalaiset Suomessa kansalaisuuksittain 2013. 2014. Saatavissa: [http://www.migri.fi/download/50367\\_Suomessa\\_asuvat\\_ulkomaalaiset\\_2013\\_fi.pdf?c134e98e92fbd088](http://www.migri.fi/download/50367_Suomessa_asuvat_ulkomaalaiset_2013_fi.pdf?c134e98e92fbd088) (viitattu 24.4.2014).

*Maistraattien verkkosivu:* Englanninkielisiä väestörekisteriasiakirjoja ei tarvitse laillistaa Suomen ja Viron välillä. Saatavissa: [http://www.maistraatti.fi/fi/Palvelut/ohjeita\\_ulkosuomalaisille/Englanninkielisia-vaestorekisteriasiakirjoja-ei-tarvitse-laillistaa-Suomen-ja-Viron-valilla/](http://www.maistraatti.fi/fi/Palvelut/ohjeita_ulkosuomalaisille/Englanninkielisia-vaestorekisteriasiakirjoja-ei-tarvitse-laillistaa-Suomen-ja-Viron-valilla/) (viitattu 16.3.2014).

*Maistraattien verkkosivu:* Ohjeita ulkosuomalaisille. Saatavissa: [http://www.maistraatti.fi/fi/Palvelut/ohjeita\\_ulkosuomalaisille/Ohjeita-ulkosuomalaisille/](http://www.maistraatti.fi/fi/Palvelut/ohjeita_ulkosuomalaisille/Ohjeita-ulkosuomalaisille/) (viitattu 16.2.2014).

*Maistraattien verkkosivu:* Tietoa maistraateista. Saatavissa: <http://www.maistraatti.fi/fi/Tietoa-maistraateista/> (viitattu 5.11.2013).

*Maistraattien verkkosivu:* Ulkomaalaisten rekisteröinti. Saatavissa: [http://www.maistraatti.fi/fi/Palvelut/kotikunta\\_ja\\_vaestotiedot/Ulkomaalaisten-rekisterointi/](http://www.maistraatti.fi/fi/Palvelut/kotikunta_ja_vaestotiedot/Ulkomaalaisten-rekisterointi/) (viitattu 14.3.2014).

*Pakolaisneuvonta ry:n verkkosivut:* Turvapaikkamenettely Suomessa. 1.2.2010. Saatavissa: <http://www.pakolaisneuvonta.fi/?lid=35> (viitattu 4.3.2014).

*Picum:* Undocumented Migrants Have Rights! Maaliskuu 2007. Saatavissa: [http://picum.org/picum.org/uploads/file\\_/Undocumented\\_Migrants\\_Have\\_Rights\\_1.pdf](http://picum.org/picum.org/uploads/file_/Undocumented_Migrants_Have_Rights_1.pdf) (viitattu 19.4.2014).

*Sisäasiainministeriö:* Maahanmuuton tulevaisuus 2020 - työryhmän ehdotus. Helsinki 2013. Saatavissa: [http://www.intermin.fi/download/39676\\_Tyoryhman\\_ehdotus\\_30.1.pdf?82e15872820dd188](http://www.intermin.fi/download/39676_Tyoryhman_ehdotus_30.1.pdf?82e15872820dd188) (viitattu 19.4.2014).

*Sutela, Marja – Määttä Tapio – Myrsky, Matti:* Ohjeita oikeustieteellisen tutkielman laatimiseen. Joensuu 2003. Saatavissa: <https://www.uef.fi/documents/16189/1381083/graduopas.pdf/9ca98aee-aa9b-48b2-afbf-824c946f2707> (viitattu 15.1.2014).

*Suomen Ankaran suurlähetystön verkkosivu:* Irakin viranomaisten myöntämien asiakirjojen laillistaminen. 6.11.2013. Saatavissa: <http://www.finland.org.tr/public/default.aspx?contentid=291713&culture=fi-FI> (viitattu 2.4.2014).

*Suomen Bangkokin suurlähetystön verkkosivu:* Notaari- ja laillistamisasiat. Saatavissa: <http://www.finland.or.th/public/default.aspx?nodeid=43617> (viitattu 16.3.2014).

*Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivu:* Maahanmuuttajien kotouttaminen. 22.4.2014. Saatavissa: [http://www.tem.fi/tyo/maahanmuuttajien\\_kotouttaminen](http://www.tem.fi/tyo/maahanmuuttajien_kotouttaminen) (viitattu 11.5.2014).

*Ulkoasiainministeriön verkkosivu:* Suomen Damaskoksen-suurlähetystön lähetetty henkilökunta on poistunut Syyriasta. 20.3.2012. Saatavissa: <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=244494> (viitattu 29.1.2014).

*Ulkoasiainministeriön verkkosivu:* Suomen edustustot maittain. 2013. Saatavissa: <http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=15131&contentlan=1&culture=fi-FI> (viitattu 16.3.2014).

*Ulkoasiainministeriön verkkosivu:* Yhteystiedot: Suomen suurlähetystö, Bagdad (Irak). Päivitetty 10.9.2009. Saatavissa: <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=16361&culture=fi-FI&contentlan=1> (viitattu 29.1.2014).

*Väestörekisterikeskus. Lempinen, Juha – Torbjörn, Sandell:* Ulkomaalaisten rekisteröinti väestötietojärjestelmään. Ohje päivitetty 21.2.2014 (viitattu 5.3.2014).

*Väestörekisterikeskuksen verkkosivu:* VTJkyselyt. 2006. Saatavissa: <http://vrk.fi/default.aspx?id=119> (viitattu 6.11.2013). Väestörekisterikeskus 2006 a)

*Väestörekisterikeskuksen verkkosivu:* Väestörekisterikeskus. 2006. Saatavissa: <http://vrk.fi/default.aspx?id=153> (viitattu 4.11.2013). (Väestörekisterikeskus 2006 b)

*Väestörekisterikeskuksen verkkosivu:* Henkilötunnus. 2013. Saatavissa: <http://www.vrk.fi/default.aspx?id=167> (viitattu 28.1.2014). (Väestörekisterikeskus 2013 a)

*Väestörekisterikeskuksen verkkosivu:* Tietopalvelut viranomaisille ja tutkimuskäyttöön. 2013. Saatavissa: <http://vrk.fi/default.aspx?id=110> (viitattu 14.2.2014). (Väestörekisterikeskus 2013 b)

*Väestörekisterikeskuksen verkkosivu:* Tietopalvelut yrityksille ja yhteisöille. 2013. Saatavissa: <http://vrk.fi/default.aspx?id=711> (viitattu 14.2.2014). (Väestörekisterikeskus 2013 c)

*Ylen verkkosivu:* Ulkomaalaisia kohdellaan eri maistraateissa eri tavoin – lainmuutosta ei luvassa. 18.3.2013. Saatavissa: [http://yle.fi/uutiset/ulkomaalaisia\\_kohdellaan\\_eri\\_maistraateissa\\_eri\\_tavoin\\_-\\_lainmuutosta\\_ei\\_luvassa/6541915](http://yle.fi/uutiset/ulkomaalaisia_kohdellaan_eri_maistraateissa_eri_tavoin_-_lainmuutosta_ei_luvassa/6541915) (viitattu 15.1.2014).

## LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Perustuslaki
SopS.	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
UlkL	Ulkomaalaislaki
Väestötietoasetus	Valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä
Väestötietolaki	Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista
YK	Yhdistyneet kansakunnat

# 1. JOHDANTO

## 1.1. Väestötietojärjestelmämerkintöjen merkitys suomalaisessa yhteiskunnassa

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 661/2009 (jatkossa väestötietolaki) 3 §:ssä määritellään väestötietojärjestelmä valtakunnalliseksi rekisteriksi, joka sisältää lakisääteiset tiedot henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista, huoneistoista sekä hallinnollisista ja muista vastaavista aluejaoista. Käytännössä väestötietojärjestelmällä tarkoitetaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla toimivaa järjestelmää, vaikka muutakin kuin sähköisessä muodossa olevaa informaatiota voidaan lukea väestötietojärjestelmään kuuluvaksi<sup>1</sup>. Kiinteistötietojärjestelmän ja yritys- ja yhteisötietojärjestelmien lisäksi väestötietojärjestelmä on yksi yhteiskuntamme perusrekistereistä. Perusrekisterit ovat yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittäviä niiden tarjotessa sellaisia tiedon käyttöä ja hallintaa koskevia palveluja ja suoritteita, jotka ovat yhteiskunnan toimintojen suorittamisessa oleellisia.<sup>2</sup> Tarkkaa määritelmää perusrekisterille ei lainsäädännöstä ole löydettävissä, mutta yleisesti käytetyn määritelmän mukaan perusrekisterit sisältävät tietoja yhteiskunnan perusyksiköistä rekisterin käyttötarkoituksena ollessa yhteiskunnan ja sen tietohuollon tarpeiden palveleminen. Perusrekisterin käsitteeseen liittyy yleensä olennaisena osana myös kyseisen rekisterin tietojen nauttima julkinen luotettavuus.<sup>3</sup> Väestötietojärjestelmän käyttötarkoituksena on väestötietolain 5 §:ssä asetettu paitsi yhteiskunnan tarpeiden palveleminen, myös yhteiskunnan jäsenien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistaminen, toteuttaminen ja turvaaminen.

Väestötietojärjestelmään rekisteröitävät kohteet on lueteltu väestötietolain 7 §:ssä. Väestötietojärjestelmään voidaan rekisteröidä väestötietolaissa tarkemmin määriteltyjä tietoja muun muassa Suomen kansalaisista, ulkomaan kansalaisista, mikäli väestötietolaissa tarkemmin säädetty edellytykset täyttyvät, sekä kiinteistöistä ja rakennuksista.<sup>4</sup> Henkilöistä

---

<sup>1</sup> Sellaista aineistoa, mikä voidaan katsoa kuuluvaksi väestötietojärjestelmän piiriin, vaikka sitä ei atk-pohjaisessa järjestelmässä olisikaan, ovat esimerkiksi kotipaikkarekisteri- ja väestörekisteriasiakirjat, joita ei ole siirretty elektroniseen muotoon. Ks. tarkemmin HE 89/2008 vp, s. 5–6.

<sup>2</sup> HE 89/2008 vp, s. 4.

<sup>3</sup> HE 89/2008 vp, s. 64–65.

<sup>4</sup> Joitakin rajoituksia muun muassa ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröintiin on asetettu: esimerkiksi vieraan valtion Suomessa olevan diplomaattisen edustuston palveluksessa olevan ulkomaan kansalaisen tietoja ei väestötietolain 8 §:n mukaan rekisteröidä väestötietojärjestelmään.



väestötietojärjestelmään talletettavat tiedot on määritelty väestötietolain 13 §:ssä seuraavasti:

*"1) täydellinen nimi;*

*2) henkilötunnus sekä tekninen tunnistetieto ja sähköinen asiointitunnus;*

*3) kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka, tilapäinen asuinpaikka sekä sellaiset tiedot kiinteistöstä, rakennuksesta ja huoneistosta, jotka yksilöivät henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan;*

*4) vanhempien täydelliset nimet ja henkilötunnukset;*

*5) siviilisääty sekä tieto avioliiton solmimisesta ja purkautumisesta tai parisuhteen rekisteröinnistä ja rekisteröidyn parisuhteen purkautumisesta;*

*6) aviopuolison tai rekisteröidyn parisuhteen toisen osapuolen täydellinen nimi ja henkilötunnus;*

*7) lasten täydelliset nimet ja henkilötunnukset;*

*8) lapsen ja vanhemman perheoikeudellista asemaa koskevat tiedot;*

*---*

*22) henkilön ilmoittama postiosoite ja muu yhteystieto sekä ammatti".*

Väestötietojärjestelmän tiedot ovat käytössä päivittäin eri viranomaistahoilla sekä tarkemmin väestötietolaissa säädetyn mukaisesti joillakin yksityistahoillakin. Muun muassa Kansaneläkelaitos, Verohallinto ja erinäiset hallintoviranomaiset ovat väestötietojärjestelmän tietojen aktiivisia viranomaiskäyttäjiä.<sup>5</sup> Perusrekisterille ominainen tietojen julkinen luotettavuus aktualisoituu myös väestötietojärjestelmän kohdalla: väestötietolain 18 §:n nojalla henkilöstä väestötietojärjestelmään talletetut tiedot nauttivat julkista luotettavuutta, jollei toisin osoiteta. Kyseisessä lainkohdassa on asetettu velvollisuus antaa henkilölle selvitystä, mikäli häneen kohdistuvassa päätöksenteossa on käytetty joitakin muita kuin väestötietojärjestelmään talletettuja tietoja. Väestötietojärjestelmän voidaan siis sanoa olevan yhteiskunnan toiminnan kannalta yksi tärkeimmistä tietolähteistä<sup>6</sup>. Väestötietojärjestelmän tietojen nauttima julkinen luotettavuus ja lain asettama velvoite lähtökohtaisesti perustaa henkilöön liittyvä päätöksenteko kyseisiin tietoihin ovat omiaan nostamaan väestötietojärjestelmässä olevat merkinnät henkilöstä hyvin merkittävään asemaan jokapäiväisen elämän kannalta.

---

<sup>5</sup> Väestörekisterikeskus 2013 b; Väestörekisterikeskus 2013 c.

<sup>6</sup> HaVM 4/2009 vp, s. 3.

Väestörekisterikeskus<sup>7</sup> asetetaan väestökirjanpidon keskusviranomaiseksi rekisterihallintolain 2 §:ssä. Maistraattien<sup>8</sup> asema väestökirjanpidon ja muun rekisterihallinnon paikallisviranomaisina puolestaan saa oikeutuksensa rekisterihallintolain 3 §:stä. Maistraateille ja Väestörekisterikeskukselle annetaan väestötietolain 21 §:ssä yleinen toimivalta väestötietojärjestelmän tietojen lisäämiseen, muuttamiseen ja korjaamiseen siten kuin väestötietolaisissa tarkemmin säädetään. Rekisterinpitäjinä maistraatit ja Väestörekisterikeskus ovat luonnollisesti ensisijaisia tiedonsaantiin oikeutettuja, muiden tahojen tiedonsaantioikeutta väestötietojärjestelmästä taas on säännelty tarkemmin.<sup>9</sup>

Väestötietojärjestelmän tietojen merkitys nyky-yhteiskunnassa on kiistaton. Jos asiaa tarkastellaan yhteiskunnan tietohuollon kannalta, on väestötietojärjestelmä mahdollisesti jopa keskeisin niistä julkisen hallinnon ylläpitämistä perusrekistereistä, johon perustuu julkisen sektorin, ja myös yksityisten tahojen, ratkaisutoimintaa sekä asiakashallintaa. Väestötietojärjestelmän reaaliaikaisia kyselypalveluja hyödynnetään ennen kaikkea julkishallinnon alue- ja paikallistasolla (esimerkiksi poliisihallinto sekä sosiaali- ja terveydenhuolto), päivitystietoja väestötietojärjestelmästä välitetään esimerkiksi Kansaneläkelaitokselle, Verohallintoon ja pankkien asiakasrekistereihin.<sup>10</sup> Esimerkiksi kansalaisuuslain 6.3 §:n perusteella ulkomaalaisen henkilöllisyys katsotaan Suomen kansalaisuutta myönnettäessä selvitettyksi silloin, kun ulkomaalainen on esiintynyt viimeiset kymmenen vuotta väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, vaikka hän aiemmin olisi esiintynyt muullakin

---

<sup>7</sup> Väestörekisterikeskus on vuonna 1969 perustettu, valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva virasto. Väestötietojärjestelmän ylläpito yhdessä maistraattien kanssa sekä väestötietolain 61 §:n mukainen varmennetun sähköisen asioinnin palvelujen tuottaminen ovat Väestörekisterikeskuksen tehtävistä keskeisimmät. Ks. tarkemmin Väestörekisterikeskus 2006 b.

<sup>8</sup> Maistraatit edustavat valtion paikallishallintoa. Väestörekisterikeskuksen tavoin maistraatit toimivat valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Maistraatit tekevät yhteistyötä muun muassa Väestörekisterikeskuksen, Kuluttajaviraston sekä Patentti- ja rekisterihallituksen kanssa. Vuonna 2014 Suomessa on yhteensä 11 maistraattia; toimipisteitä maistraateilla on yhteensä 41. Ks. maistraateista tarkemmin maistraattien verkkosivuilta: Tietoa maistraateista.

<sup>9</sup> Väestötietolain 4. luku säätelee väestötietojärjestelmän tietojen luovutusta. Tietoja voidaan luovuttaa väestötietolain 46 §:n mukaan teknisen käyttöyhteyden avulla, muussa teknisesti tai sähköisesti käsiteltävässä muodossa, kirjallisesti tai muulla tarkoitukseen soveltuvalla turvallisella ja luotettavalla tavalla. Maistraatti vastaa väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamisesta antamalla otteita ja todistuksia väestötietojärjestelmän tiedoista, Väestörekisterikeskus taas päättää ns. suorakysely- ja sovelluskyselyoikeuden myöntämisestä väestötietojärjestelmään. Suorakyselyllä tarkoitetaan internetissä toimivaa reaaliaikaista suorakäyttösovellusta, jonka avulla palvelun käyttäjä voi omalta työasemaltaan hakea väestötietojärjestelmän tietoja käyttöönsä. Sovelluskysely puolestaan merkitsee palvelua, jossa palvelun käyttäjän sovelluksen ja väestötietojärjestelmän välille luodaan kysely-yhteys, minkä avulla palvelun käyttäjän sovellus hakee väestötietojärjestelmästä tietoa palvelun käyttäjän omaan tietojärjestelmään. Ks. tarkemmin Väestörekisterikeskus 2006 a; väestötietolain 4. luku.

<sup>10</sup> HE 89/2008 vp, s. 28.

henkilöllisyydellä. Myös henkilön väestötietojärjestelmästä ilmenevät siviilisäätö- ja perhesuhdetiedot ovat viranomaistahoilla päätöksenteon perustana<sup>11</sup>.

Väestötietojärjestelmän tietojen toimiessa monessa tapauksessa henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan päätöksenteon pohjana, voi väestötietojärjestelmän merkinnöillä nähdä olevan yhteyksiä perus- ja ihmisoikeuksiin ja niiden toteutumiseen. Arkipäiväinen elämä Suomessa vaikeutuu huomattavasti, mikäli henkilöä ei ole rekisteröity väestötietojärjestelmään: muun muassa pankkitilin avaaminen, sosiaaliturvan saaminen ja Kela-kortin hankkiminen näyttävät vaikeutuvan tai muuttuvan jopa mahdottomaksi väestötietojärjestelmämerkinnän ja suomalaisen henkilötunnuksen puuttuessa<sup>12</sup>. Esimerkiksi oikeutta sosiaaliturvaan taataan muun muassa perustuslain 19 §:ssä ja Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa<sup>13</sup>, ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet sen enempää kuin Suomen perustuslakikaan eivät pääsääntöisesti tee eroa turvattujen oikeuksien kohdalla oman maan kansalaisen ja ulkomaalaisen välille<sup>14</sup>. Kotikunnalla on vaikutusta monien perusoikeuksien toteutumiseen, ja henkilön kotikunta todetaan Heurun mukaan virallisesti maistraatin ylläpitämässä väestörekisterissä<sup>15</sup>. Näin ollen Suomessa asuvalle henkilölle ei ole lainkaan yhdentekevää, onko häntä rekisteröity väestötietojärjestelmään.

## **1.2. Ulkomaalaisen rekisteröinti väestötietojärjestelmään**

Suurin osa Suomessa syntyvistä henkilöistä rekisteröidään väestötietojärjestelmään jo synnytyssairaalassa, ja he saavat samalla itselleen suomalaisen henkilötunnuksen, kun sairaalan henkilökunta tekee elävänä syntyneestä lapsesta ilmoituksen väestötietojärjestelmästä annetun asetuksen (jatkossa väestötietoasetus) 32 §:n mukaisesti. Ulkomaalaisten kohdalla tilanne on lähtökohtaisesti toisin, heidän tulee pyytää itsensä rekisteröintiä väestötietojärjestelmään. Kun ulkomaalainen henkilö muuttaa Suomeen tilapäisesti tai vakituisesti, ja hänellä on myös laillinen oikeus oleskella Suomessa, hänet voidaan rekisteröidä Suomen väestötietojärjestelmään sikäli kun hän täyttää väestötietolaissa säädetyt ulkomaan kansa-

---

<sup>11</sup> HE 195/2013 vp, s. 8.

<sup>12</sup> Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2012, s. 8.

<sup>13</sup> Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, 9 artikla: "Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat *jokaiselle* oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaanluettuna" (kurs. TV).

<sup>14</sup> Nykänen 2013, s. 49.

<sup>15</sup> Heuru 2002, s. 156.

laisen rekisteröinnin edellytykset<sup>16</sup>. Rekisteröinnin yhteydessä henkilö saa suomalaisen henkilötunnuksen väestötietolain 11 §:ssä säädetyn mukaisesti, ja jatkossa hänen tietonsa löytyvät väestötietojärjestelmästä samalla tavoin kuin Suomen kansalaistenkin tiedot. Ulkomaalaisella viitataan tässä tutkielmassa henkilöön, joka ei ole Suomen kansalainen; ulkomaalainen henkilö voi olla vieraan valtion kansalainen tai kansalaisuudetonkin<sup>17</sup>.

Ulkomaalaisten kohdalla rekisteröinti väestötietojärjestelmään perustuu tarveharkintaan<sup>18</sup>. Kaikilla ulkomaalaisilla ei siis ole automaattista oikeutta tulla rekisteröidyksi väestötietojärjestelmään<sup>19</sup>. Väestötietolaki sisältää tiettyjä kriteerejä, joiden tulee täytyä, jotta ulkomaalaista koskevat tiedot voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään. Tämä sääntely on josakin määrin tulkinnanvaraista, ja se on jo johtanutkin maistraattien erilaisiin tulkintakäytäntöihin, mikä on asettanut ulkomaalaisia erilaiseen asemaan tietojen tallettamiseen väestötietojärjestelmään liittyen riippuen siitä, minkä maistraatin alueella he ovat asioineet<sup>20</sup>. Tätä seikkaa ei voida nähdä niin perus- kuin ihmisoikeutenakin taatun yhdenvertaisuuden toteutumista edistävänä tekijänä. Ulkomaalaisia myös saapuu Suomeen hyvinkin erilaisista lähtökohdista<sup>21</sup>, joten heidän asetelmansa väestötietojärjestelmään rekisteröinnissä eivät ole yhteneväiset: muun muassa pakolaiset eivät käytännössä juuri voi kääntyä kotivaltionsa puoleen esimerkiksi Suomen viranomaisten vaatimien asiakirjojen hankkimisen toivossa. Edellä mainitun mukaisesti väestötietojärjestelmämerkinnöillä on nähtävissä yhteyksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen esimerkiksi sosiaaliturvan saamisen kautta, joten maistraatti voi olla paljonkin vartijana päättäessään, talletetaanko ulkomaalaista koskevia tietoja väestötietojärjestelmään vai ei.

Maistraatit ovat valtion viranomaisia, jotka ovat tällä hetkellä päävastuullisia toimijoita ulkomaalaisia väestötietojärjestelmään rekisteröitäessä väestötietolain 9.2 §:n mukaisesti. Suomen perustuslain 2.3 §:ssä on asetettu viranomaisille selkeä velvollisuus noudattaa kaikessa toiminnassaan tarkoin lakia, joten maistraatin toiminnassakin velvollisuus noudattaa muun muassa väestötietolain vaatimuksia on yksiselitteinen. Perustuslain toisessa lu-

---

<sup>16</sup> Laiton maahanmuutto aiheuttaa tilanteeseen oman problematiikkansa: kuinka laajoja oikeuksia laittomille maahanmuuttajille halutaan taata? Väestötietolain säännökset ulkomaalaisen rekisteröinnistä väestötietojärjestelmään perustuvat ajatukseen, että ulkomaalainen oleskelee maassa laillisesti, mutta tarkalleen ottaen esimerkiksi ihmisoikeussopimuksissa ei tehdä eroa oleskelun laillisuuden ja laittomuuden välille, oikeudet taataan kaikille. Ks. aiheesta enemmän esim. Koskeniemi 2008, s. 412–414.

<sup>17</sup> Sirva 2002, s. 318–320.

<sup>18</sup> HE 89/2008 vp, s. 68.

<sup>19</sup> HE 89/2008 vp, s. 70.

<sup>20</sup> Ks. esim. Vähemmistövaltuutetun lausunto 8.2.2013 VVTDno/2013/16; Yle 18.3.2013.

<sup>21</sup> Ks. tarkemmin luku 2.

vussa on määritelty joitakin perusoikeuksia, jotka kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäytöpiirissä oleville<sup>22</sup>, ja erinäisissä ihmisoikeussopimuksissa, -julistuksissa ja niin edelleen määritellään ihmisoikeuksia, jotka perusoikeuksien tavoin ovat universaaleja<sup>23</sup>. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys on kiistaton: esimerkiksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen<sup>24</sup>. Lainkäytön yleisiin oppeihin myös kuuluu ihmisoikeuksien mukainen laintulkinta eli mahdollisessa ristiriitatilanteessa mahdollisista laintulkinnoista tulee valita se, joka parhaiten edistää ihmisoikeuksien toteutumista<sup>25</sup>. Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen kannalta ensiarvoisen tärkeää on toki se, että lainsäädäntö mahdollistaa niiden toteutumisen käytännössä, ja esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaikutus on ollut suurempi tuomioistuimissa kuin hallintomenettelyssä, mutta kuitenkin myös hallinnon toimijoilla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen omassa ratkaisutoiminnassaan<sup>26</sup>.

### 1.3. Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen kulku

Tässä pro gradu -tutkielmassa selvitetään, *millaisia perus- ja ihmisoikeusongelmia ulkomaalaisen tietojen väestötietojärjestelmään rekisteröimiseen tai rekisteröimättä jättämiseen voi liittyä*. Tarkentavia tutkimuskysymyksiä edellä mainitun pääkysymyksen lisäksi ovat *millaisia oikeusvaikutuksia väestötietojärjestelmämerkinnällä voi olla, miten väestötietojärjestelmämerkinnät voivat vaikuttaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja onko itse rekisteröintiprosessissa havaittavissa ongelmia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen suhteen*. Tutkimusprosessi tapahtuu väestötietojärjestelmämerkintöjen oikeusvaikutuksien kartoittamisen ja ulkomaalaisen rekisteröintimenettelyn vaatimusten esittelyn kautta: tutkimuksessa käydään läpi väestötietojärjestelmämerkinnän oikeusvaikutuksia ja ulkomaalaisen väestötietojärjestelmään rekisteröinnille asetettuja vaatimuksia sekä näiden seikkojen yhteyttä perus- ja ihmisoikeuksiin. Tämä tutkielma ei sisällä tyhjentävää luetteloa kaikista väestötietojärjestelmämerkinnän oikeusvaikutuksista vaan huomiota on kiinnitetty niistä arkipäiväisimpiin, joihin monet suomalaisetkin jokapäiväisessä elämässään törmäävät. Tarkastelun kohteena on henkilötunnuksen tarve Suomessa ylipäänsä, josta käytännön esimerkkinä toimii pankkitilin avaamisen vaikeus ilman suomalaista henkilötunnusta, ja

---

<sup>22</sup> Ojanen 2009, s. 21.

<sup>23</sup> Ojanen 2009, s. 69.

<sup>24</sup> Julkisella vallalla ei viitata tässä ainoastaan tuomioistuimiin tai lainsäätäjään vaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen kuuluu yhtä lailla muun muassa hallintoviranomaisille. Ks. tarkemmin esim. Scheinin 1991, s. 196 ss.

<sup>25</sup> Ks. tarkemmin Ojanen 2009, s. 73–74.

<sup>26</sup> Pellonpää 2009, s. 219.

kotikuntamerkin­nän vaikutus sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kunnallisen vaikuttamisen kannalta. Lisäksi tarkastellaan perhesuhdetietojen vaikutusta toimeentuloturvaan ja oikeutta avioliittoon. Tarkastelun kohteena olevilla seikoilla on yhteyttä muun muassa perustuslain 14 §:ssä säädettyihin vaali- ja osallistumisoikeuksiin ja 19 §:ssä säädettyyn oikeuteen sosiaaliturvaan, oikeutta avioliittoon taataan muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12 artiklassa, ja oikeus sosiaaliturvaan löytyy taattuna myös ihmisoikeussopimusten puolelta perustuslain lisäksi<sup>27</sup>. Nämä eivät toki ole ainoat perus- ja ihmisoikeussäännökset, joihin väestötietojärjestelmämerkinnöillä ja niistä johtuvilla oikeusvaikutuksilla voi olla yhteyksiä; aiheessa riittäisi potentiaalia myös laajemmassa mittakaavassa tehtävään tutkimukseen.

Kaikki ulkomaalaiset eivät ole täysin samalla viivalla väestötietojärjestelmään rekisteröinnin kannalta, sillä esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneilla henkilöillä on usein huomattavasti huonommat lähtökohdat hankkia väestötietolain 19.1 §:ssä vaadittuja asiakirjoja<sup>28</sup>. Lisäksi rekisteröintimenettelyä koskevissa kriteereissä on tulkinnanvaraisuutta, mikä on omiaan asettamaan ulkomaalaisia erilaiseen asemaan eri maistraattien tulkittaessa kriteerejä eri tavoin. Tämän tutkimuksen yhtenä punaisena lankana voidaankin pitää ulkomaalaisten erilaisten lähtökohtien vaikutusta ulkomaalaisen rekisteröinnissä väestötietojärjestelmään.

Johdanto-osiossa avataan väestötietojärjestelmän merkitystä suomalaiselle yhteiskunnalle ja hyvin suurpiirteisesti ulkomaalaisen rekisteröintiä väestötietojärjestelmään. Jälkimmäiseen palataan tarkemmin luvussa neljä. Luvussa kaksi avataan hieman Suomeen suuntautuvan maahanmuuton moninaisuutta: tämän tarkoituksena on ennen kaikkea selvittää sitä, kuinka kaikki ulkomaalaiset eivät ole samanlaisista lähtökodista, ja toisilta esimerkiksi lainsäädännöstä ilmenevien asiakirjavaatimusten täyttäminen vaatii huomattavasti enemmän ponnisteluja kuin toisilta. Luku kolme käsittelee perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä ja velvoittavuutta: mitä perus- ja ihmisoikeudet käytännössä ovat ja mikä on niiden asema Suomen oikeusjärjestyksessä. Perus- ja ihmisoikeudet voivat kuulostaa arkipuheessa vain korkealentoisilta lupauksilta, joita ei tarvitse enemmälti huomioda, mutta varsinkin viranomaisten tulisi muistaa, että heidän tulee toiminnassaan turvata näiden toteutuminen joka

---

<sup>27</sup> Ks. esim. Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, 25 artikla; Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, 9 artikla.

<sup>28</sup> Ks. kansainvälisen suojelun myöntämiselle edellytetyistä olosuhteista tarkemmin luvusta 2.

päivä<sup>29</sup>. Luku neljä esittelee ulkomaalaisen väestötietojärjestelmään rekisteröinnille asetettuja kriteerejä ja rekisteröintimenettelyn kulkua käytännössä, ja samassa luvussa nostetaan myös esille itse rekisteröintimenettelyyn liittyvää perus- ja ihmisoikeusproblematiikkaa. Luvussa viisi kartoitetaan väestötietojärjestelmämerkinnästä kumpuavia oikeusvaikutuksia sekä niiden yhteyttä perus- ja ihmisoikeussäännöksiin. Tutkielman lopusta luvusta kuusi löytyvät johtopäätökset, joihin tutkimuksessa on päädytty.

Tutkimuksen fokus on ulkomaalaisen rekisteröinnissä väestötietojärjestelmään ja sen yhteydessä perus- ja ihmisoikeuksiin, ei maahanmuutossa ilmiönä tai maahanmuuttajien oikeuksissa ylipäänsä. Pääsääntöisesti tarkastelu keskitetään maassa laillisesti oleskeleviin ulkomaalaisiin, sillä lähtökohtaisesti laittomat maahanmuuttajat eivät saa tietojaan rekisteröidyksi väestötietojärjestelmään<sup>30</sup>. Laiton maahanmuutto on kuitenkin ollut ilmiönä lisääntyvä, joten täysin tarkastelun ulkopuolelle sitä ei ole tässä tutkielmassa jätetty; perus- ja ihmisoikeudet lähtökohtaisesti kohdistuvat kaikkiin maassa oleskelun laillisuudesta tai laittomuudesta riippumatta<sup>31</sup>.

#### **1.4. Aiheen valintaan johtaneet syyt**

Suomessa asui vakituisesti ulkomaalaisia henkilöitä yhteensä 208.171 kappaletta vuoden 2013 lopussa<sup>32</sup>. Maahanmuutto on viime vuosien aikana sekä lisääntynyt että monipuolistunut, ja ennusteiden mukaan ulkomaalaisten määrä Suomessa voisi vuoteen 2030 mennessä kasvaa jopa 500.000 henkilöön<sup>33</sup>. Ulkomaalaiset eivät siis enää ole häviävä vähemmistö suomalaisessa yhteiskunnassa. Maahanmuuttajat ovat myös yhtä lailla kelpoisia subjekteja perus- ja ihmisoikeuksille Suomessa asuessaan kuin Suomen kansalaisetkin<sup>34</sup>.

Suomalainen yhteiskunta pyörii hyvin vahvasti henkilötunnuksen ympärillä. Esimerkiksi pankkitilin avaaminen vaikuttaa vaikeutuvan melkoisesti, mikäli henkilöä ei ole rekisteröity väestötietojärjestelmään eikä hänellä näin ollen ole suomalaista henkilötunnusta<sup>35</sup>. Myös

---

<sup>29</sup> Julkiselle vallalle on asetettu velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen Suomen perustuslain 22 §:ssä.

<sup>30</sup> Väestötietoasetuksen 30 § velvoittaa ulkomaalaisen rekisteröinti-ilmoituksen vastaanottavan viranomaisen tarkastamaan ulkomaalaisen oleskelun laillisuuden. Suomessa laittomasti oleskelevat eivät siis saa tietojaan rekisteröidyksi väestötietojärjestelmään, ellei kyseessä ole esimerkiksi rekisteröityminen väärennetyillä asiakirjoilla, jota viranomaiset eivät huomaa.

<sup>31</sup> Koskeniemi 2008, s. 407–414.

<sup>32</sup> Maahanmuuttovirasto 2014 b.

<sup>33</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 22.4.2014.

<sup>34</sup> Nykänen 2013, s. 56.

<sup>35</sup> Ulkomaalaisten mahdollisuuksia avata pankkitili Suomessa on käsitelty muun muassa Vähemmistövaltuutetun 25.4.2013 antamassa lausunnossa VVTDno/2013/121.

suuri osa viranomaisten tietojärjestelmistä, yritysten asiakasrekistereistä ja niin edelleen vaatii toimiakseen henkilötunnuksen. Toisinaan tätä ongelmaa kierretään ainakin viranomaisten toimesta antamalla henkilöille keinotekoinen henkilötunnus, mitä ei talleteta väestötietojärjestelmään, vaan ainoastaan siihen tietojärjestelmään, johon henkilön tiedot tulee saada kirjattua. Tämä kuitenkin ei ole yksiselitteinen ratkaisu ongelmaan. Osa keinotekoisien henkilötunnuksen saaneista voi olla saanut sen tietoonsa esimerkiksi jostakin asiakirjasta olettaen sen olevan virallinen henkilötunnus ja näin ollen ryhtynyt käyttämään kyseistä tunnusta virallisissa yhteyksissä. Tämä aiheuttaa sekaannusta, kun henkilöä ei löydykään väestötietojärjestelmästä keinotekoisella henkilötunnuksella haettaessa. Tällaisessa tapauksessa henkilölle itselleen aiheutuu ylimääräistä vaivaa siitä, että hän joutuu varsinaisen henkilötunnuksen puuttuessa ilmoittamaan tietonsa kaikkiin rekistereihin erikseen, koska eri rekisterit eivät toimi keskenään keinotekoisien henkilötunnuksen avulla. Myös henkilön mahdollisesti myöhemmin saadessa varsinaisen henkilötunnuksen voi keinotekoisien henkilötunnuksen ja varsinaisen henkilötunnuksen varaan talletettujen tietojen yhdistäminen muodostua ongelmaksi, kun keinotekoisien henkilötunnuksen varassa olevia tietoja ja väestötietojärjestelmässä olevia tietoja ei voida suoralta kädeltä luotettavasti yhdistää.<sup>36</sup> Henkilötunnuksen ja ylipäänsä väestötietojärjestelmämerkinnän merkitystä tuskin tulee moni Suomen kansalainen ajatelleeksi, kun pääsääntöisesti kaikki tiedot löytyvät automaattisesti tietokoneelta väestötietojärjestelmästä eikä erillisiä todistuksia esimerkiksi perhesuhteistaan tarvitse juurikaan viranomaisille toimittaa. Ulkomaalaisten kohdalla tilanne puolestaan on toisin.

Henkilön rekisteröinti väestötietojärjestelmään ja henkilötunnuksen saaminen ei sinällään aiheuta välittömiä oikeusvaikutuksia<sup>37</sup>, mutta väestötietojärjestelmään talletettujen henkilötietojen ollessa Suomessa lähtökohtaisesti julkisesti luotettavia tietoja väestötietolain 18 §:n nojalla, ovat nämä tiedot myös merkityksellisessä asemassa monien henkilön oikeuksien määräytymisessä. Viranomaisten tekemät päätökset perustuvat lähtökohtaisesti väestötietojärjestelmästä ilmeneviin tietoihin<sup>38</sup>. Ei siis ole missään tapauksessa yhdentekevää, millaisia tietoja henkilöstä väestötietojärjestelmään on talletettu. Vähemmistövaltuutetun

---

<sup>36</sup> Keinotekoiseen henkilötunnukseen liittyvää problematiikkaa esitellään esimerkiksi hallituksen esityksessä 195/2013 vp sivulla 7.

<sup>37</sup> HE 195/2013 vp, s. 6–7.

<sup>38</sup> HE 195/2013 vp, s. 8.



kannan mukaan ei ole kenellekään edullista, että Suomessa asuu laillisesti henkilöitä, joita ei ole rekisteröity väestötietojärjestelmään<sup>39</sup>.

### 1.5. Tutkimusmetodi ja tutkimuksessa käytetty aineisto

Tämä pro gradu -tutkielma edustaa laadultaan oikeusdogmaattista eli lainopillista tutkimusta. Lainopin tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus; lainopin avulla selvitetään voimassa olevien oikeusnormien sisältöä. Oikeusdogmaattinen tutkimusmenetelmä ei ole empiirinen eli oikeusdogmatiikka ei tutki säännönmukaisuuksia eikä oikeusdogmatiikan tutkimustuloksia varmenneta empiirisin havainnoin.<sup>40</sup> Lainopillisen tutkimuksen taustana on ensisijaisesti nähty jokin käytännön tarve<sup>41</sup>.

Oikeustieteellistä tutkimusta laadittaessa on oikeusdogmaattinen tutkimusote lähes aina ainakin jossain määrin oleellinen. Voimassa olevan oikeuden tulkinta ja systematisointi on lähtökohtaisesti tärkeää oikeustieteellistä tutkimusta tehtäessä; vain harvoin on syytä suunnata oikeustieteellistä tutkimusta niin, että oikeusdogmaattinen ote tutkimukseen rajattaisiin pois. Toinen yleinen lähtökohta oikeustieteellisen tutkimuksen laatimiseen on primäärilähteiden käyttäminen: yleensä oikeustieteellinen tutkimus nojaa ensisijaisesti voimassa olevaan oikeuteen, lain esitöihin sekä oikeustapauksiin ja vasta toissijaisesti esimerkiksi oikeuskirjallisuuteen.<sup>42</sup> Lainopilliseen tutkimukseen liittyy usein myös ns. *de lege ferenda*-kannanottojen esittäminen<sup>43</sup>. Voimassa olevan lainsäädännön tarkastelu muodostaa tästä tutkimuksesta merkittävän osan, joten tutkimuksen metodinen valinta oli selkeä.

Tutkimusnäkökulmana toimii asioiden tarkastelu perus- ja ihmisoikeuksien kautta. Perus- ja ihmisoikeudet mielletään laajalti ilmaisuiksi perustavanlaatuisista arvoista; esimerkiksi Suomessa perusoikeuksien kirjaaminen perustuslakiin osaltaan ilmentää perusoikeuksien korkeaa arvoa, sillä perustuslaki nauttii Suomessa korotettua lainvoimaa. Perusoikeudet kuuluvat pääsääntöisesti kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville luonnollisille henkilöille<sup>44</sup>, ja ihmisoikeudet mielletään yhtä lailla *universaaleiksi*<sup>45</sup>. Perus- ja ihmisoike-

---

<sup>39</sup> Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2012, s. 9.

<sup>40</sup> Ks. esim. Hirvonen 2011, s. 21–22; Määttä et al. 2012, s. 17–19.

<sup>41</sup> Husa 1995, s. 134.

<sup>42</sup> Sutela et al. 2003, s. 9.

<sup>43</sup> Esim. teoksessa Määttä et al. 2012, s. 18: *de lege ferenda*-kannanotoissa voimassa olevaa oikeutta tutkittaessa huomiota kiinnitetään lainsäädännön puutteisiin ja aukkoihin esittäen samalla näihin tilanteisiin soveltuvia lainsäädännön kehittämisehdotuksia.

<sup>44</sup> Ojanen 2009, s. 4.

<sup>45</sup> Esim. teoksessa Ojanen 2009, s. 3–4: Ihmisoikeuksien universaaliudella tarkoitetaan syrjinnän kiellon ja yhdenvertaisuuden ohella sitä, että ihmisoikeudet kuuluvat kaikille ihmisille kaikissa maanosissa. Tämä ei

uksien laaja ulottuvuus on omiaan osoittamaan perus- ja ihmisoikeuksien suurta merkitystä nykyisessä yhteiskunnassamme. Lisäksi perustuslain 22 §:ssä asetetaan julkiselle vallalle velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä on yksi tärkeimmistä perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä ilmentävistä seikoista. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys on lähtenyt kasvamaan ja näiden erillisyys häviämään erityisesti Euroopan ihmisoikeusso-  
pimukseen liittymisen myötä, ja merkitys kasvaa edelleen<sup>46</sup>.

Tärkeimpänä lähdeaineistona tässä pro gradu -tutkielmassa toimii voimassa oleva lainsäädäntö jo siitäkin syystä, että tutkielma on oikeusdogmaattinen tutkimus voimassa olevaan lainsäädäntöön pohjautuen. Laeista olennaisimpia ylipäänsä tämän tutkielman kannalta ovat väestötietolaki ja perustuslaki, ja kansainväliset ihmisoikeusasiakirjat ovat olleet myös tärkeä osa lähdeaineistoa. Lainvalmisteluaineistosta on haettu tukea tutkimukselle: lainsäätäjän tarkoitus ilmenee usein esimerkiksi hallituksen esityksistä, toisin sanoen mitä voimassa olevan lainsäädännön säännöksillä on ajettu takaa. Oikeuskäytäntö ja erinäiset lausunnot osoittavat lain tulkintaa käytännössä. Hallinto-oikeudessa näkee käytettävän oikeuslähteinä erilaisia yleisohjeita ja suunnitelmia, ja vastaavaa on nähtävissä tässäkin tutkielmassa esimerkiksi Väestörekisterikeskuksen ulkomaalaisten rekisteröintiin antaman ohjeistuksen hyödyntämisen muodossa<sup>47</sup>. Tutkielmassa painotetaan suomalaista lainsäädäntöä ja hallintokäytäntöä, mutta toki Euroopan unionissa oltaessa on huomioitava myös unionioikeuden mukanaan tuomat velvoitteet ja oikeudet, ja erityisesti ihmisoikeusvelvoitteiden tarkastelu on tuottanut mukaan kansainvälistä aineistoa ihmisoikeuksien ollessa globaalisti tunnettuja velvoitteita.

## **1.6. Aiheen ajankohtaisuus ja aikaisempi tutkimus aiheesta**

Ulkomaalaisten kohtelu väestötietojärjestelmään rekisteröidyttäessä nousi otsikoihin muun muassa keväällä 2013, jolloin pohdittiin, eriarvoistavatko maistraattien erilaiset käytännöt rekisteröintiin liittyen maahanmuuttajia ja olisiko väestötietolakiin syytä tehdä muutoksia. Yle uutisoi 18.3.2013, että ulkomaalaisia kohdellaan eri maistraateissa eri tavoin; erityistä huomiota sai Helsingin maistraatin käyttämä tiukka laintulkinta, jonka mukaan henkilötunnuksen hakijan tietoja ei merkitä väestötietojärjestelmään, mikäli hän ei kykene luotettavasti selvittämään henkilöllisyyttään. Samaisessa uutisessa valtiovarainministeriön ilmoitti

---

kuitenkaan ole ainoa näkökulma asiaan, vaan eräät tahot ovat kiistäneet ihmisoikeuksien yleismaailmallisuuden perustellen asiaa muun muassa sillä, että ihmisoikeudet edustavat pääasiassa länsimaisia arvoja.

<sup>46</sup> Viljanen 1996, s. 793.

<sup>47</sup> Husa 1995, s. 211–212.

kannakseen, että se ei aio ryhtyä valmistelemaan muutosta väestötietolakiin työkiireiden ja resurssipulan vuoksi.<sup>48</sup>

Ulkomaalaisten rekisteröintiä väestötietojärjestelmään koskevan lainsäädännön on voitu katsoa olevan paitsi edelleen joustamaton kaikkiin niihin tilanteisiin, mitä arkielämässä tulee nykyisin vastaan, myös liian tulkinnanvarainen, koska maistraateilla on ollut erilaisia näkemyksiä ulkomaalaisen rekisteröinnissä väestötietojärjestelmään. Aikaisempina vuosina ulkomaalaisten määrä Suomessa on ollut pienempi ja ongelmat henkilötunnuksen puuttumisesta tai puutteellisesta väestötietojärjestelmämerkinnästä johtuen varmastikin enemmän yksittäisiä tapauksia, mutta ulkomaalaisten määrän kasvaessa Suomessa on ulkomaalaisten rekisteröinnistä väestötietojärjestelmään tullut enenevässä määrin arkipäivää. Aiheen nouseminen uutisotsikoihin on mahdollisesti ollut omiaan vauhdittamaan muutoksen valmistelua nykyiseen tilanteeseen: 1.3.2014 tuli voimaan muutos väestötietolain eräisiin pykäliin (säädösnúmero 145/2014), jolla pyrittiin sekä selkeyttämään, ja joissain tapauksissa lieventämäänkin, ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyviä asiakirjavaatimuksia, ja myös parantamaan ulkomaalaisen mahdollisuuksia saada itselleen suomalainen henkilötunnus<sup>49</sup>.

Viime vuosikymmeninä ulkomaalaisoikeudellisen tutkimuksen tarve on lisääntynyt merkittävästi. Maahanmuuton volyymi on kasvanut, ja samanaikaisesti maahanmuuttoa koskevan kansainvälisoikeudellisen, eurooppaoikeudellisen sekä kansallisen sääntelyn määrä sekä merkitys ovat lisääntyneet. Myös maahanmuuttoon liittyvät oikeudelliset kysymykset niin järjestelmän kuin yksilönkin tasolla ovat monimutkaistuneet. Suomessa ei kuitenkaan ole juuri tehty oikeustieteellistä tutkimusta liittyen maahanmuuton sääntelyyn ja ulkomaalaisten oikeudellisen aseman analysointiin, vaikka tarvetta tutkimukselle löytyisikin. Aiemmin yksilöä on pidetty lähinnä maahanmuuttokontrollin kohteena, mutta erityisesti kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden merkityksen lisääntymisen myötä yksilön asema oikeuksien subjektina on huomattavasti vahvistunut.<sup>50</sup> Suoranaisesti ulkomaalaisten rekisteröintiä väestötietojärjestelmään koskevaa tutkimusta ei näyttäisi olevan tehdyn, mutta tutkimuksesta ulkomaalaisten oikeuksista Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä ja ulkomaalaisista sosiaalisten oikeuksien subjekteina on löydettävissä joitain viitteitä<sup>51</sup>. Paperittomien maa-

---

<sup>48</sup> Yle 18.3.2013.

<sup>49</sup> HE 195/2013 vp, s. 1.

<sup>50</sup> Nykänen 2013, s. 114–117.

<sup>51</sup> Ks. esim. Euroopan muuttoliikeverkosto 18.9.2013; Nykänen, Eeva: Maahanmuuttajat sosiaalisten oikeuksien subjekteina.

hanmuuttajien asemasta kertovat mm. teokset Asiaton oleskelu kielletty<sup>52</sup> ja "Laiton" mat-  
kaaja, paperittomuus ja rajojen valta<sup>53</sup>, mutta huomion arvoista on, että kyseiset teokset  
eivät edusta oikeustieteellistä tutkimusta vaan asettuvat lähinnä sosiologian alalle antaen  
lähinnä kuvaa siitä, millaista paperittoman maahanmuuttajan elämä Suomessa tai muualla  
maailmassa on.

---

<sup>52</sup> Tekijä Mervi Leppäkorpi, Into Kustannus Oy, Tallinna 2011.

<sup>53</sup> Tekijä Shahram Khosravi, Gaudeamus Oy, Helsinki 2013.

## 2. MAAHANMUUTON MONIMUOTOISUUS

### 2.1. Maahanmuuton kehitys Suomessa

Viime vuosikymmeniin saakka Suomea on koskettanut enemmän maastamuutto kuin maahanmuutto. Muun muassa toisen maailmansodan jälkeiset rakenteelliset muutokset suomalaisessa yhteiskunnassa vauhdittivat tuolloin melkein 700.000 suomalaisen muutttoa Suomesta ulkomaille. Maahanmuutto pysyi vähäisenä toisen maailmansodan jälkeisinä vuosina tiukan sääntelyn ja rajavalvonnan ansiosta. Vähäistä maahanmuuttoa selittävät osaltaan myös muun muassa Suomen maantieteellinen sijainti ja työvoimapulan puuttuminen. 1990-luvulla maahanmuuton kehityssuunta muuttui ja ulkomaalaisten määrä Suomessa lähti nousuun. Tätä ilmiötä puolestaan selittävät muun muassa Suomen sallima paluumuutto, aiempaa suuremmat pakolaiskiintiöt ja lisääntynyt työperäinen maahanmuutto erityisesti naapurivaltioista.<sup>54</sup>

Suomeen muuttavat ulkomaalaiset voidaan karkeasti jaotella viiteen ryhmään: pakolaiset (mukaan lukien YK:n kiintiöpakolaiset ja niin sanotut de facto -pakolaiset<sup>55</sup>), perheen yhdistämistapaukset, paluumuuttajat, työperäiset maahanmuuttajat ja muusta syystä Suomeen muuttavat ulkomaalaiset. Vuonna 2002 yleisimmät syyt Suomeen muuttamiselle ovat olleet avioliitto- ja perhesyyt, paluumuutto ja turvapaikan hakeminen.<sup>56</sup> Vuonna 2013 julkaistun selvityksen mukaan puolestaan yleisimmät syyt maahanmuutolle ovat olleet perhe, opiskelu ja työskentely<sup>57</sup>. Vielä toistaiseksi ulkomaalaisten määrä Suomessa on kansainvälisesti vertaillen melko pieni, ja Suomen maahanmuuttopolitiikkaa on voitu joidenkin näkökulmasta moittia maahanmuuttoa rajoittavaksi, vaikka muutosta avoimempaan suuntaan onkin jo tapahtunut<sup>58</sup>. Yli puolet maahanmuuttajista tulee EU:n ulkopuolisista valtioista, ja Suomeen muuttaminen EU:n jäsenvaltioista on myös kääntynyt nousuun aiempiin määriin

---

<sup>54</sup> Sagne et al. 2007, s. 99.

<sup>55</sup> De facto-pakolaisella tarkoitetaan henkilöä, johon ei sinänsä sovellu pakolaisen virallinen määritelmä, mutta joka kuitenkin on suojelun tarpeessa. Ks. lisätietoja Human Rights Education Associates: D. De Facto Refugees.

<sup>56</sup> Sagne et al. 2007, s. 103.

<sup>57</sup> Sisäasiainministeriö 2013, s. 5.

<sup>58</sup> Sagne et al. 2007, s. 101.

nähdän. EU:n alueella tapahtuvasta muuttoliikkeestä tosin on vaikeaa saada tarkkoja lukumäärätietoja johtuen EU:ssa vallitsevasta vapaan liikkuvuuden periaatteesta<sup>59</sup>.<sup>60</sup>

Maailmanlaajuisen liikkuvuuden ennustetaan kuitenkin lisääntyvän tulevaisuudessa. Syitä liikkuvuuden lisääntymiselle voidaan nähdä niin toimeentulon hankkimisessa, perhesyissä kuin opiskelussakin, ja lisäksi muun muassa erilaiset luonnonkatastrofit, köyhyys sekä sotatilat voivat saada ihmisiä enenevässä määrin vaihtamaan asuinpaikkaansa. Eritoten luonnonmullistuksiin ja erilaisiin konflikteihin pohjautuvaa maahanmuuttoa on vaikeaa ennustaa, mutta selkeänä oletuksena on, että Suomeen kohdistuva maahanmuutto tulee tulevina vuosina lisääntymään. Eräs arvio osoittaa, että Suomessa olisi vuonna 2020 noin 345.000 ulkomaan kansalaista, mikä määrällisesti tarkoittaisi nykyisen tilanteen kaksinkertaistumista. Nämä ennusteet eivät sisällä oletusta ainoastaan vakituisen maahanmuuton lisääntymisestä, vaan globaalin liikkuvuuden lisääntyminen merkitsee myös lyhytaikaisen maahanmuuton lisääntymistä. Maahanmuuton lisääntyminen tuo mukanaan paitsi mahdollisuuksia maahanmuuttajien tuodessa yhteiskuntaan monikulttuurisuutta, uutta osaamista ja niin edelleen, mutta myös haasteita: yhteiskunnallisen kehityksen tulee pystyä vastaamaan lisääntyneen liikkuvuuden mukanaan tuomiin haasteisiin.<sup>61</sup>

Suomen maahanmuuttoon kohdistuva lainsäädäntö on kuluneiden kahden vuosikymmenen aikana kokenut voimakasta uudistusta, ja uudistustarpeen tuskin voidaan nähdä pysähtyneen tähän. Euroopan unioniin liittyminen ja näin ollen suomalaisen oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen on muuttanut Suomen maahanmuuttojuridiikan kehityssuunnan kohti suurten ilmiöiden hallintaa entisestä kansallisesta, melko vähäisen maahanmuuton hallinnasta. Maahanmuuttoa koskevan juridisen sääntelyn laatimisen ja uudistamisen tekee haasteelliseksi maahanmuuttojuridiikan kaksijakoisuus: toisaalta tulee suojata oikeuksien ja vapauksien toteutumista, toisaalta taas valvonnan ja rajoituksien toteutumista. Suomessa maahanmuuttoa ei ohjaa ainoastaan kansallinen oikeussääntely vaan myös kansainvälinen oikeus esimerkiksi EU-oikeuden ja Suomen solmimien kansainvälisten sopimusten muodossa.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi EU:n perusperiaatteista, joka saa oikeutuksensa EY:n perustamissopimuksesta. Kyseinen periaate oikeuttaa unionin kansalaiset liikkumaan ja oleskelemaan vapaasti jäsenvaltioiden alueella, jollei toisin johdu primäärioikeudesta tai johdetussa oikeudessa määrätyistä tai säädetyistä rajoituksista ja ehdoista. Aiheesta tarkemmin esim. teoksessa Joutsamo et al. 2000, s. 459 ss.

<sup>60</sup> Sisäasiainministeriö 2013, s. 5–6.

<sup>61</sup> Sisäasiainministeriö 2013, s. 9.

<sup>62</sup> Juvonen 2012, s. 1–9.

## 2.2. Oleskeluluvat ja niiden myöntäminen

Ulkomaalaislaista (301/2004) löytyvät oleskelulupasäännökset, jotka soveltuvat kolmannen maan kansalaisiin heidän halutessaan oleskella Suomessa yli 90 päivää tai työskennellä työsuhteessa tai yrittäjänä<sup>63</sup>. Ulkomaalaislain 3.1 §:n 1. kohdan mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan kyseisessä laissa henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen, ja 5. kohdan mukaan oleskeluluvalla ulkomaalaiselle muuhun kuin matkailuun tai siihen verrattavaan lyhytaikaiseen oleskeluun myönnettävää lupaa toistuvasti saapua maahan ja oleskella maassa. Oleskelulupalajeja ovat ulkomaalaislain 33 §:n perusteella määräaikainen ja pysyvä oleskelulupa; pysyvä oleskelulupa on voimassa toistaiseksi, määräaikainen oleskelulupa myönnetään tilapäisluonteista tai jatkuvaluonteista maassa oleskelua varten. Oleskeluluvan statuksen kertoo oleskelulupakorttiin ulkomaalaislain 34 §:n nojalla tehty merkintä: pysyvää oleskelulupaa osoittaa kirjaintunnus P, jatkuvaa oleskelulupaa kirjaintunnus A ja tilapäistä oleskelulupaa kirjaintunnus B.

Yhtenä yleisenä edellytyksenä oleskeluluvan myöntämiselle on voimassa oleva matkustusasiakirja ulkomaalaisella, joka oleskelulupaa hakee (UlkL 35 §). Voimassa olevan matkustusasiakirjan vaatimuksesta voidaan kuitenkin tarvittaessa poiketa edellä mainitussa lainkohdassa olevan poikkeusehdon täytyttyessä. Ulkomaalaislain 39 §:ssä on säädetty toimeentuloedellytyksestä oleskelulupaa myönnettäessä: lähtökohtaisesti oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulon voidaan katsoa olevan turvattu. Toimeentuloedellytys on tarkoitus täyttää ansiotyön, yritystoiminnan, varallisuuden tai muun vastaavan seikan avulla: toimeentulotuen varassa elämistä ei yksin pidetä toimeentuloedellytyksen täyttämisenä<sup>64</sup>. Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaislain 36 §:n mukaan silloin, kun ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita tai jos ulkomaalaisen voidaan perustellusti epäillä kiertävän maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä<sup>65</sup>. Perhesiteeseen perustuva oleskelulupa puolestaan voidaan edellä mainitun lainkohdan 3. momentin mukaan jättää myöntämättä, mikäli on perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oleskelulupansa maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kiertäen antamalla vääriä tietoja perhesuhteistaan tai henkilöllisyydestään.

---

<sup>63</sup> Juvonen 2012, s. 17.

<sup>64</sup> HE 28/2003 vp, s. 140.

<sup>65</sup> Maahantulosäännösten kiertämistä voi olla esimerkiksi maahantulotarkoituksessa solmittu avioliitto, ns. lumeavioliitto. HE 28/2003 vp, s. 138.

Ulkomaalaislain neljännestä ja viidennestä luvusta löytyvät perusteet, joiden nojalla oleskelulupa kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää muissa kuin kansainvälistä suojelua koskevissa tapauksissa. Esimerkiksi työntekijän oleskelulupaa myönnettäessä noudatetaan tarveharkintaa niin, että pyritään sekä tukemaan työvoiman saatavuutta että pitämään myös työttömänä olevien Suomen kansalaisten työllistyminen mahdollisena<sup>66</sup>. Jos sain määrin kansainväliseen suojeluun rinnastuvia oleskelulupasäännöksiä kansainvälistä suojelua kuitenkaan olematta ovat oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi (UlkL 51 §), oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisestä inhimillisestä syystä (UlkL 52 §) ja oleskeluluvan myöntäminen ihmiskaupan uhriksi joutuneelle (UlkL 52 a §). Maasta poistamisen estymiseen perustuen voidaan ulkomaalaiselle myöntää tilapäinen oleskelulupa silloin, kun häntä ei voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tilapäisestä terveydellisestä syystä johtuen, tai palauttamisen ollessa tosiasiaa mahdollista<sup>67</sup>. Yksilölliseen inhimilliseen syyhyn perustuva oleskelulupa myönnetään jatkuvana lupana ulkomaalaislain 52 §:ssä säädetyn mukaisesti. Yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella oleskelulupaa myönnettäessä voidaan huomioda muun muassa hakijan terveydentila, Suomeen syntyneet siteet tai se, että hakijana oleva henkilö on olosuhteisiin nähden haavoittuvassa asemassa oleva, esimerkiksi alaikäinen lapsi. Tämä säännös koskettanee useita turvapaikanhakijoita, jotka eivät saa oleskelulupaa kansainvälisen suojelun nojalla, mutta joiden palaaminen kotimaahansa on kuitenkin nähtävissä kohtuuttomana vaatimuksena asiaa inhimillisesti tarkastellen.<sup>68</sup> Ihmiskaupan uhrille myönnettävää oleskelulupaa koskevan pykälän tavoitteena on paitsi ihmiskaupan uhrien suojelu, myös ihmiskaupan torjuminen ja ihmiskauppaan syyllistyneiden rikollisten saattaminen teoistaan vastuuseen<sup>69</sup>. Ulkomaalaislain pykälät 51-52 a ovat kaikki poikkeuksellisia toimeentuloedellytyksen osalta: ulkomaalaisen toimeentulon ei tarvitse olla turvattu, jotta oleskelulupa voidaan näiden säännösten nojalla myöntää.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> Juvonen 2012, s. 148.

<sup>67</sup> Ulkomaalaisen maasta poistaminen voidaan katsoa tosiasiaa mahdolltomaksi esimerkiksi silloin, kun liikenneyhteydet kohdevaltioon puuttuvat. Ks. tarkemmin HE 28/2003 vp, s. 150–151.

<sup>68</sup> HE 28/2003 vp, s. 151.

<sup>69</sup> HE 32/2006 vp, s. 5.

<sup>70</sup> Oleskeluluvan myöntämistä koskevia säännöksiä on käsitelty tässä luvussa hyvin suurpiirteisesti ulkomaalaisten väestötietojärjestelmään rekisteröinnin punaisen langan ollessa siinä, että rekisteröinti edellyttää väestötietolain mukaan laillista oikeutta oleskella maassa. Ulkomaalaislaista löytyvät tarkemmat kriteerit sille, millä kaikilla perusteilla oleskelulupa Suomeen voidaan myöntää.



### 2.3. Euroopan unionin ja Pohjoismaan kansalaiset

EU:n jäsenvaltioiden kansalaisilla on käytössään niin sanottu unionin kansalaisuus, joka takaa erinäisiä oikeuksia. Merkittävin unionikansalaisuuteen liittyvä oikeus on oikeus vapaaseen liikkumiseen ja oleskeluun EU:n jäsenvaltioiden alueella.<sup>71</sup> Henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi EU:n peruseriaa-alueista ja sitä voidaan rajoittaa vain, jos primäärioikeudessa tai johdetussa oikeudessa määrätyistä tai säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johtuu. Aivan ehdottomana liikkumisvapauteen ei kuitenkaan suhtautua, sillä ns. *ordre public*<sup>72</sup>-tyyppisin perustein maahantulon rajoittaminen toisten jäsenvaltioiden kansalaisilta on käytännössä mahdollista<sup>73</sup>. Aiemmin vapaan liikkuvuuden periaate koski vain työvoimaa ja yrittäjiä perheineen, mutta sittemmin se on laajentunut kattamaan kaikki unionin kansalaiset.<sup>74</sup>

Käytännössä vapaan liikkuvuuden periaate merkitsee sitä, että unionin kansalainen voi saapua Suomeen pelkän voimassa olevan passin tai henkilökortin nojalla, oleskelulupaa häneltä ei vaadita (UlkL 155 §). Ulkomaalaislain 158 § takaa unionin kansalaiselle oikeuden oleskella Suomessa enintään kolmen kuukauden ajan ainoastaan voimassa olevan passin tai henkilökortin nojalla, ilman muita asiakirjaselvityksiä. Oleskeluoikeuden rekisteröinti on toimenpide, joka unionin kansalaisilla vastaa kolmannen maan kansalaisen oleskelulupaa: ulkomaalaislain 159 §:n mukaan unionin kansalaisen tulee rekisteröidä oleskeluoikeutensa paikallispoliisilla hänen oleskellessa Suomessa yli kolmen kuukauden ajan.<sup>75</sup>

Pohjoismaan kansalaiset voivat ulkomaalaislain 157 §:n mukaan saapua Suomeen ilman passia suoraan Pohjoismaista ja oleskella Suomessa ilman poliisin suorittamaa oleskeluoikeuden rekisteröintiä. Vaikka passia ei ulkomaalaislaissa edellytetäkään, tulee henkilöllisyys ja kansalaisuus kuitenkin kyetä osoittamaan. Tämä voisi tapahtua sellaisella henkilöllisyystodistuksella, jota ei ole hyväksytty matkustusasiakirjaksi, tai muulla, viranomaisen luotettavaksi katsomalla tavalla. Kyseiset säännökset ovat perua pöytäkirjasta, joka liittyy Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisten vapauttamiseen velvollisuudesta omata

---

<sup>71</sup> Joutsamo et al. 2000, s. 394–396.

<sup>72</sup> *Ordre public*-periaate merkitsee ulkomaisen oikeuden soveltamisen torjumista niissä tapauksissa, kun ulkomaan oikeus on vastoin Suomen oikeusjärjestyksen perusteita. Ks. tarkemmin esim. Klami–Kuisma 2000, s. 80–82.

<sup>73</sup> Joutsamo et al. 2000, s. 476–477.

<sup>74</sup> Joutsamo et al. 2000, s. 459–460.

<sup>75</sup> Työnhakijana olevan ulkomaalaisen on mahdollista oleskella Suomessa kohtuullinen aika kolmen kuukauden täytyttyäkin rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, mikäli hänen työnhakunsa on aktiivista ja hänellä voidaan katsoa olevan tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä. Tätä mahdollisuutta säännellään ulkomaalaislain 158.3 §:ssä.

passi sekä oleskelulupa muussa Pohjoismaassa kuin kotimaassa ollessaan (SopS 17/1954) ja sopimuksesta koskien Pohjoismaiden yhteisiä työmarkkinoita ja siihen liittyvästä pöytäkirjasta (SopS 39/1983 ja 40/1983), joihin Islanti on sittemmin liittynyt.<sup>76</sup> Pohjoismaan kansalaisen muuttaessa Suomeen pysyvämpiluonteisesti asumaan tulee hänen ilmoittaa muutostaan paikalliselle rekisteriviranomaiselle. Ilmoituksen tultua rekisteriviranomainen ratkaisee, rekisteröidäanko Pohjoismaan kansalainen tulovaltiossa asuvaksi. Mikäli Pohjoismaan kansalainen päädytään merkitsemään tulovaltiossa asuvaksi, tulee hänelle rekisteröidä asumistieto ja antaa henkilötunnus mahdollisimman pikaisesti niitä sääntöjä noudattaen, jotka koskevat Pohjoismaiden ulkopuolelta valtioon muuttavia henkilöitä.<sup>77</sup>

## **2.4. Kansainvälinen suojelu**

Ulkomaalaislain kuudennessa luvussa on säädetty kansainvälisestä suojelusta. Kyseisellä termillä viitataan ulkomaalaislain 3.1 §:n 13. kohdan mukaan Suomessa pakolaisasemaan, toissijaiseen suojeluasemaan tai humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävään oleskelulupaan. Pakolaisella tarkoitetaan ulkomaalaislain 3.1 §:n 11. kohdan mukaan henkilöä, joka täyttää pakolaissopimuksen<sup>78</sup> 1 artiklan vaatimukset. Termi turvapaikka puolestaan viittaa pakolaiselle turvapaikkamenettelyssä myönnettävään oleskelulupaan (UlkL 3.1 §:n 14. kohta). Varsinainen pakolaisasema on mahdollista saavuttaa Suomessa kolmella tavalla: turvapaikan saamisella, pakolaiskiintiössä Suomeen pääsemällä tai olemalla edellä mainitun ulkomaalaisen perheenjäsen, joka on saanut perhesiteen perusteella oleskeluluvan ja joka on katsottava pakolaiseksi (UlkL 106 §).

Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 1 artikla sisältää pakolaisuuden määritelmän, jonka täytyttyä henkilöllä on Suomessa pakolaisstatus. Sillä, mitä väestötietolaisissa on säädetty ulkomaalaisten rekisteröinnistä väestötietojärjestelmään, ei ole suoraa yhteyttä pakolaisstatukseen, toisin sanoen pakolaisstatus ei automaattisesti tuo erityisiä oikeuksia ulkomaalaiselle rekisteröintiprosessissa. Pakolaisstatus toki esimerkiksi selkeyttää henkilön lähtökohtia esimerkiksi ulkomaalaisen rekisteröintiä väestötietojärjestelmään toimittavalle maistraatille peilaten vaikkapa väestötietolain 19 §:n vaatimukseen laillistetuista asiakirjoista. Pakolaisstatus voidaan kuitenkin nähdä varsin arvokkaana sen tuodessa mukanaan hyvin merkittävän oikeuden, jota voitaneen sanoa tärkeimmäksi pakolaisstatuksesta

---

<sup>76</sup> HE 28/2003 vp, s. 216.

<sup>77</sup> Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välinen väestön rekisteröintiä koskeva sopimus SopS 96/2006, 2 artikla.

<sup>78</sup> Pakolaissopimuksella tarkoitetaan pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta, SopS 77/1968. Kyseisessä sopimuksessa määritellään paitsi pakolaisuutta, myös pakolaisen oikeusasemaa.

johtuvaksi oikeudeksi, niin sanotun *non refoulement*-säännön<sup>79</sup>. Kyseinen sääntö juontaa juurensa pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 33 artiklasta, ja sen sisältönä on kieltä palauttaa tai karkottaa ulkomaalaista alueelle, jossa hänen henkensä tai vapautensa voisi joutua uhatuksi.

Turvapaikka voidaan ulkomaalaislain mukaan myöntää maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle silloin, kun hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänen on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi esimerkiksi uskonnon, kansallisuuden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi, ja jos hän ei pelkonsa vuoksi halua turvautua sanotun maan suojeluun (UlkL 87 §)<sup>80</sup>. Harkintaa turvapaikan myöntämisestä tehtäessä tulee vainon mahdollisuutta tarkastella ennemmin laajasti kuin liian suppeasti: esimerkiksi se, ettei turvapaikkaa hakeneeseen ole vielä ennen kotivaltiota lähtemistä kohdistunut vainoa tai ettei hän ole ollut vielä suoranaudessa vaarassa joutua vainotuksi ei itsessään merkitse, etteikö henkilö voisi turvapaikkaa hakiessaan vedota perusteltuun pelkoon vainotuksi joutumisesta.<sup>81</sup> *Non refoulement*-sääntö ei kuitenkaan velvoita myöntämään turvapaikkaa kaikille pakolaisuuden määritelmän täyttävälle henkilöille, se vain kieltää palauttamasta henkilöä vaaralliselle alueelle. Näin ollen kyseeseen voi tulla oleskeluluvan myöntäminen muulla perusteella, vaikka varsinaista turvapaikkaa ulkomaalaiselle ei myönnettäisikään<sup>82</sup>. Suomen turvapaikkajärjestelmän kehitys kulkee parasta aikaa kohti eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, johon suomalainen järjestelmä pyritään mukauttamaan osaksi. Yhtenä keskeisenä tavoitteena EU:n turvapaikkapolitiikalla on pakolaisista johtuvan vastuun jakautumisen tasaaminen EU:n jäsenvaltioiden kesken.<sup>83</sup> Niin sanotusti apuvälineenä yhteisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamiselle jäsenmaissa toimii Maltalle perustettu Euroopan turvapaikkavirasto EASO<sup>84</sup>. Vuonna 2013 myönneisiä turvapaikkapäätöksiä tehtiin yhteensä 556 kappaletta<sup>85</sup>.

Vaikka ulkomaalaislaissa asetetut turvapaikan myöntämisen kriteerit eivät täytyisikään, ulkomaalaiselle voidaan silti myöntää Suomeen oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Tällöin tulee ulkomaalaislain 88 §:ssä säädetyn mukaisesti olla esitettynä merkittä-

---

<sup>79</sup> Sirva 2002, s. 320.

<sup>80</sup> Turvapaikkahakemus voidaan Suomessa jättää poliisille tai rajaviranomaiselle, ja hakemuksen jättämisen jälkeen turvapaikkaa hakenut henkilö majoitetaan turvapaikanhakijoille tarkoitettuun ulkomaalaisten vastaanottokeskukseen. Lisätietoja Pakolaisneuvonta ry 1.2.2010.

<sup>81</sup> HE 28/2003 vp, s. 175.

<sup>82</sup> Barutciski–Suhrke 2002, s. 93.

<sup>83</sup> Juvonen 2012, s. 19.

<sup>84</sup> Juvonen 2012, s. 38.

<sup>85</sup> Maahanmuuttovirasto 2014 b.

viä perusteita sille, että ulkomaalaisen palauttaminen hänen kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa asettaisi hänet todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa<sup>86</sup> hänen ollessa kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Ulkomaalaislaissa olevat toissijaista suojelua koskevat säännökset vastaavat niitä säännöksiä toissijaisesta suojelusta, josta löytyvät EU:n neuvoston ns. määritelmädirektiivistä<sup>87</sup>. Toissijaiseen suojeluun perustuen myönteisiä oleskelulupapäätöksiä tehtiin vuonna 2013 yhteensä 780 kappaletta<sup>88</sup>.

Mikäli turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamisen kriteeritkään eivät täyty, ulkomaalaiselle voidaan vielä myöntää oleskelulupa Suomeen humanitaariseen suojeluun perustuen. Ulkomaalaislain 88 a §:ssä kriteerinä humanitaariselle suojelulle on säädetty, että maassa oleskeleva ulkomaalainen ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin vuoksi tai kyseisessä maassa vallitsevan huonon turvallisuustilanteen vuoksi.<sup>89</sup> Merkittävin ero toissijaisen ja humanitaarisen suojelun välillä on se, että humanitaarista suojelua toteutettaessa ei vaadita henkilöön liittyviä yksilöllisiä syitä: esimerkiksi ympäristökatastrofi voi koskettaa ketä tahansa kyseisessä valtiossa oleskelevaa, toissijaista suojelua haettaessa taas tarvitsee osoittaa mahdollisen uhan yhteys henkilöön itseensä<sup>90</sup>. Toissijaisen ja humanitaarisen suojelun erottaminen toisistaan ei ole aina yksiselitteistä<sup>91</sup>. Humanitaariseen suojeluun perustuen myönteisiä oleskelulupapäätöksiä tehtiin vuonna 2013 yhteensä 11 kappaletta<sup>92</sup>.

Pakolaiskiintiö merkitsee ulkomaalaislain 90.2 §:n mukaan "-- uudelleen sijoitettavien<sup>93</sup> kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ulkomaalaisten vastaanottoa valtion kunkin vuoden talousarviossa vahvistettujen perusteiden mukaisesti". Pakolaiskiintiössä Suomeen pääseminen edellyttää henkilöltä ulkomaalaislain 90.1 §:n mukaan ensinnäkin UNHCR:n<sup>94</sup> tunnustamaa pakolaisasemaa tai muuta kansainvälisen suojelun tarvetta. Tarkempia sään-

---

<sup>86</sup> HE 166/2007 vp, s. 8; UlkL 88 §: Vakavalla haitalla tarkoitetaan kuolemanrangaistusta, teloitusta, kidutusta tai muuta ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta sekä mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vaaraa ja henkilökohtaista vaaraa.

<sup>87</sup> Neuvoston direktiivi 2004/83/EY.

<sup>88</sup> Maahanmuuttovirasto 2014 b.

<sup>89</sup> Huonona turvallisuustilanteena voidaan ulkomaalaislain 88 a §:n mukaan huomioida kansainvälinen tai maan sisäinen aseellinen selkkauksen tai vaikea ihmisoikeustilanne.

<sup>90</sup> HE 166/2007 vp, s. 54–55.

<sup>91</sup> Tätä osoittaa esim. KHO:n ratkaisu 2010:84. Ks. tarkemmin Juvonen 2012, s. 55–56.

<sup>92</sup> Maahanmuuttovirasto 2014 b.

<sup>93</sup> Uudelleen sijoittamisella tarkoitetaan, että henkilöt ovat lähteneet kotimaastaan tai pysyvästä asuinmaastaan toiseen maahan, mutta he eivät voi kuitenkaan asettua pysyvästi asumaan tähänkään maahan, vaan heidät sijoitetaan pakolaiskiintiössä vielä kolmanteen maahan. Maahanmuuttovirasto 2014 a.

<sup>94</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, suomeksi YK:n pakolaisjärjestö.

nöksiä oleskeluluvan myöntämisestä pakolaiskiintiössä on ulkomaalaislain 92 §:ssä: ulkomaalaisen tulee olla kansainvälisen suojelun tarpeessa kotimaahansa nähden, ulkomaalaisen tulee olla uudelleen sijoituksen tarpeessa ensimmäisestä turvapaikkamaastaan, vastaanoton ja kotoutumisen edellytykset Suomeen tulee olla arvioitu ja oleskeluluvan myöntämiselle ei saa olla ulkomaalaislain 36 §:n mukaisia esteitä. Suomen pakolaiskiintiö on vuodesta 2001 lähtien ollut vuosittain 750 henkilöä<sup>95</sup>.

Ulkomaalaislain 106 §:ssä on vielä säädetty pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saannista. Pakolaisaseman saa ulkomaalainen, jolle on myönnetty Suomessa turvapaikka, pakolaiskiintiössä Suomeen otettu ulkomaalainen, joka on saanut oleskelulupansa pakolaisuuden perusteella sekä edellä mainittujen ulkomaalaisten perheenjäsen, joka on saanut oleskelulupansa perhesiteen perusteella. Toissijaiseen suojeluasemaan puolestaan ovat oikeutettuja oleskelulupansa toissijaisen suojelun perusteella saaneet ulkomaalaiset sekä tällaisten ulkomaalaisten perheenjäsenet, jotka ovat saaneet oleskelulupansa perhesiteen perusteella ja joiden katsotaan olevan toissijaisen suojelun tarpeessa. Pakolaisasema ja toissijainen suojeluasema eivät ole automaattisesti ikuisia statuksia vaan ne voidaan ulkomaalaislaissa tarkemmin säädetyin edellytyksin lakkauttaa (UlkL 107 §) tai peruuttaa (UlkL 108 §).

## **2.5. Laiton maahanmuutto**

Laittomalle maahanmuutolle ei ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa määritelmää, mutta yksinkertaisimmillaan laitton maahanmuutto voidaan määritellä maahanmuutoksi, joka tapahtuu maahanmuuttoa koskevien säädösten vastaisesti. Rinnakkaisina termeinä laittomalle maahanmuutolle toimivat laitton siirtolaisuus ja paperittomuus, joita kaikkia näkee käytettävän tarkoittaen samaa asiaa. Laitton maahanmuuttaja-termin käyttämisen voidaan nähdä kyseenalaistavan ihmisyyttä, sillä lähtökohtaisesti ihmistä ei voitane ikinä pitää laittomana, joten toivottavampaa olisi käyttää laittomasta maahanmuutosta puhuttaessa esimerkiksi termiä dokumentoimaton maahanmuutto tai paperittomat<sup>96</sup>. Syitä laittomalle maahanmuutolle voivat olla niin köyhyys, työttömyys, erinäiset konfliktit kuin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaminenkin<sup>97</sup>. Osa laittomista maahanmuuttajista on voinut alun perin tulla

---

<sup>95</sup> Maahanmuuttovirasto 2014 a.

<sup>96</sup> Picum 2007, s. 5.

<sup>97</sup> Koskeniemi 2008, s. 407; Juvonen 2012, s. 190.

maahan laillisesti, mutta jättäneet hakematta itselleen uutta oleskelulupaa ja näin ollen muodostuneet laittomiksi maahanmuuttajiksi<sup>98</sup>.

Laiton maahanmuutto on luonteensa vuoksi käytännössä mahdotonta tilastoida: laittomat maahanmuuttajat eivät noudata maahantulosäännöksiä ja näin ollen pelkäävät sanktioita, joten he välttelevät joutumasta mukaan virallisiin väestölaskentoihin ynnä muihin vastaaviin dokumentointeihin<sup>99</sup>. Globaalin muuttoliikkeen lisääntyessä maasta toiseen liikkuvien ihmisten määrä on kasvanut, ja terrorismin aiheuttamien ilmiöiden myötä riski laittomaan maahanmuuttoon kasvanut, joten laitton maahanmuutto on tilastoinnin puuttumisesta huolimatta noussut Euroopassa merkittäväksi kysymykseksi maahanmuuttopolitiikan kannalta. Laitonta maahanmuuttoa luonnollisesti pyritään ehkäisemään sen ollessa maahantuloa koskevan lainsäädännön vastaista, mutta erityistä haastetta tähän tuovat ihmisoikeudet: laitton maahanmuuton kitkeminen tulee toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen, sillä nämä oikeudet on taattu *jokaiselle*.<sup>100</sup> Laitton maahanmuuton lisääntyminen tuottaa ongelmia niin yksilön oikeuksien toteutumiselle dokumenttien puuttuessa että yhteiskunnan järjestykselle, joten kyseistä ilmiötä tulisi kuitenkin saada kitkettyä vähemmälle<sup>101</sup>.

Kysymys siitä, onko laittomalla maahanmuuttajalla oikeuksia, käy laitton maahanmuuton lisääntyessä entistä oleellisemmaksi. Perus- ja ihmisoikeudet on taattu lähtökohtaisesti *jokaiselle* riippumatta siitä, minkä valtion kansalainen hän on tai millä perusteella hän on maahan tullut. Kansallinen lainsäädäntötoiminta keskittyy ajattelemaan tilanteita laillisten maahanmuuttajien kannalta: lakeja ei säädetä laittomia maahantulijoita ja heidän oikeuksiaan ajatellen. EU:n alueella laittomiin maahanmuuttajiin kohdistuvia lainsäädäntöjä ei ole edes pyritty harmonisoimaan, ja on jäänyt jäsenvaltioiden ratkaistavaksi, millaisia oikeuksia he laittomille maahanmuuttajille suovat. Esimerkiksi Espanjassa laitton maahanmuuttaja pystyy rekisteröitävän asuinosoitteen rekisteriviranomaiselle ilmoittamalla saamaan itsensä ja perheenjäsenensä rekisteröidyksi sekä saavuttaa oleskeluun liittyvät oikeudet. Suomalaisen ulkomaalaisten rekisteröintiä koskevan sääntelyn valossa tämä ei onnistu, ellei ulkomaalainen toteuta rekisteröitymistä esimerkiksi väärennetyillä asiapapereilla. Ei liene tavoiteltavaa sen enempää kuin tarkoituksenmukaistakaan, että laittomille maahanmuuttajille automaattisesti taattaisiin kaikki samat oikeudet kuin laillisille maahanmuuttajillekin: tämä mahdollisesti romuttaisi koko maahantuloa koskevan sääntelyn tarkoituksen, jos laitto-

---

<sup>98</sup> Koskeniemi 2008, s. 410–411.

<sup>99</sup> Triandafyllidou–Vogel 2010, s. 291.

<sup>100</sup> Koskeniemi 2008, s. 407–414.

<sup>101</sup> Juvonen 2012, s. 191.

maan maahanmuuttoon ei käytännössä suhtauduttaisi enää epätoivottavana ilmiönä. Vastakkain ovat kaksi merkittävää intressiä, valtion ja yksittäisen henkilön intressit. Laitonta maahanmuuttoa ei voida pitää tavoiteltavana ilmiönä, mutta voiko toisaalta ihmiseen suhtautua laittomana muutoin kuin maahantuloa koskevien säännösten noudattamisen kannalta tarkastellen.<sup>102</sup>

## 2.6. Eri tausta, eri asema

Kuten edellä esitetystä voi huomata, ulkomaalaisia tulee Suomeen hyvinkin erilaisista lähtökohdista. Rekisteröintiä väestötietojärjestelmään ajatellen mikään tausta maahanmuuttajalla ei automaattisesti takaa erityisiä oikeuksia; väestötietolaissa ei ole eritelty henkilöryhmittäin, että esimerkiksi kaikkien kansainvälistä suojelua saaneiden maahanmuuttajien tiedot tulisi tallettaa väestötietojärjestelmään, tai että juuri kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden kohdalla voitaisiin automaattisesti joustaa väestötietolain 9 §:n vaatimuksesta voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai väestötietolain 19 §:n vaatimuksesta ylipäänsä laillistettujen asiakirjojen esittämisestä. Tosiasiallisesti ulkomaalaiset ovat erilaisista taustoistaan johtuen hyvinkin erilaisessa asemassa suhteessa väestötietojärjestelmään rekisteröintiin; väestötietolain vaatimusten täyttäminen on toisille huomattavasti työläämpää tai jopa mahdotonta verrattuna toisiin.

Maahanmuuttajien eriävät taustat luovat haastetta ennen kaikkea yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta, jota taataan niin Suomen perustuslain 6 §:ssä kuin useissa ihmisoikeusasiakirjoissakin<sup>103</sup>. Ulkomaalaisen rekisteröinnissä väestötietojärjestelmään tulisi löytää toimintatavat, jotka loisivat kaikille ulkomaalaisille mahdollisimman yhtäläiset mahdollisuudet saada tietonsa talletetuksi väestötietojärjestelmään. Erityistä haastetta hyvien toimintatapojen löytämiseen tuo se, että toisaalta ulkomaalaisen rekisteröintiä toteuttavalla viranomaisella tulisi olla riittävän selkeä ohjeistus siitä, millaisia dokumentteja ja perusteluita millaiseltakin maahanmuuttajalta edellytetään hänen pyytäessä tietojensa tallettamista väestötietojärjestelmään, mutta toisaalta liian tarkasti rajatut ohjeistuksetkaan eivät välttämättä ole toimivia, sillä maahanmuuttajia ei voitane asettaa täysin samalle viivalle edes silloin, kun he kuuluvat niin sanotusti samaan ryhmään (esimerkiksi kansainvälisen suojelun perusteella Suomeen oleskeluluvan saaneet maahanmuuttajat). Maistraattien erilaiset käytännöt ulkomaalaisten rekisteröinnissä ovat nousseet esiin viime aikoina niin uutisissa

<sup>102</sup> Koskenniemi 2008, s. 412–414; Bommes–Sciortino 2011, s. 1–15.

<sup>103</sup> Ks. esim. Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 7 artikla; Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artikla.

kuin vaikkapa Vähemmistövaltuutetun lausunnoissa; näissä on tuotu esiin suomalaisen henkilötunnuksen ja väestötietojärjestelmämerkintöjen puuttumisesta aiheutuvia hankaluuksia ylipäänsä sekä väestötietojärjestelmään jo talletettujen tietojen muuttamisen vaikeutta joissakin tapauksissa. Vähemmistövaltuutettu on kannanotoissaan viitannut asiasta johtuvan ongelman olevan suurempi kuin on osattu odottaakaan ja koskevan muun muassa henkilön identiteettiä, mutta muutoin asian yhteyttä henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ei ole sen spesifimmin nostettu esiin.<sup>104</sup>

Ulkomaalaisten rekisteröinnissä väestötietojärjestelmään olisi oleellista paitsi tunnistaa väestötietojärjestelmämerkinnöistä kumpuavia oikeusvaikutuksia, myös niiden yhteyttä henkilölle perus- ja ihmisoikeusasiakirjoissa taattuihin oikeuksiin. Näiden oikeuksien ollessa lähtökohtaisesti universaaleja tulee niiden toteutuminen taata yhtä lailla maahanmuuttajille kuin kantaväestöllekin. Väestötietojärjestelmämerkinnöistä johtuvien oikeusvaikutusten tunnistaminen on tärkeää, jotta voidaan ymmärtää tietojen väestötietojärjestelmään tallettamisen tärkeys Suomessa. Toisena näkökulmana asiassa on Suomen valtion intressi saada väestötietojärjestelmään todenperäisiä tietoja; rekisteröintiprosessin yhdenmukaistamisen erilaisten maahanmuuttajien kesken ja maahanmuuttajien erilaisten taustojen huomioimisen ei tule johtaa siihenkään, että kontrolli sen suhteen, mitä tietoja väestötietojärjestelmään talletetaan, katoaa. Ulkomaalaisten rekisteröintiin väestötietojärjestelmään kannattanee kuitenkin suhtautua ennemmin avoimesti kuin pidättyvästi ja pyrkiä löytämään toimintatapoja, joiden avulla erilaisista lähtökohdista olevien maahanmuuttajien tietoja saadaan talletetuksi väestötietojärjestelmään mahdollisimman hyvin yhdenvertaisuutta toteuttaen ja mahdollisimman luotettavina. Väestötietojärjestelmämerkintöjen merkitys on Suomessa suuri, ja esimerkiksi avioliittotiedon tallettamatta jättäminen voi käytännössä merkitä jopa puuttumista esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taattuun perhe-elämän suojaan<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> YLE 18.3.2013; Vähemmistövaltuutetun lausunto 8.2.2013, VVTDno/2013/16; Vähemmistövaltuutetun selvitys 31.1.2013, VM/1861/03.01.00/2013.

<sup>105</sup> Ks. esim. Dadouch v. Malta, 20.7.2010.



### 3. PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VELVOITTAVUUS

#### 3.1. Oikeuslähteet Suomessa

Olennaista viranomaistoiminnassa Suomessa on velvoite perustaa toiminta lainsäädäntöön. Suomessa vallitseva oikeusvaltioperiaate<sup>106</sup> saa oikeutuksensa perustuslain 2 §:stä. Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että julkisen vallan käyttö perustuu lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa noudatetaan tarkoin lakia; tämä sisältyy myös perustuslain 2 §:ssä säädettyyn. Näin ollen viranomaisille ei voisi olla sellaista toimivaltaa julkisen vallan käyttöön, joka ei perustuisi oikeusjärjestykseen. Julkisella vallalla ei tässä tapauksessa tarkoiteta ainoastaan valtion viranomaisten toimintaa: julkisen vallan käyttöä kuuluu niin kunnille, kuntayhtymille, välillisen julkishallinnon organisaatiolle ja joissain tapauksissa myös yksityisille toimijoille, joille julkisen vallan käyttöä on perustuslain säännösten nojalla delegoitu.<sup>107</sup>

Oikeuslähteet osoittavat, mikä on oikeutta. Oikeuslähdeopin tarkoituksena on järjestää ja kuvata käytettävissä olevia oikeuslähteitä, jäsentää niiden keskinäistä etusijajärjestystä ja muotoilla niiden käyttöperiaatteita. Toisin sanoen oikeuslähdeopin avulla voidaan määrittää, mikä on voimassa olevaa oikeutta.<sup>108</sup> Suomessa todennäköisesti tunnetuin oikeuslähdeoppi on normatiivinen oikeuslähdeoppi, joka jakaa oikeuslähteet vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat laki ja maantapa, heikosti velvoittavia muun muassa hallituksen esitykset sekä oikeusikäytäntö ja sallittuja muun muassa oikeustiede sekä yleiset oikeusperiaatteet<sup>109</sup>. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä tulee noudattaa, samoin heikkoja, ellei siitä poikkeamiselle ole esitettävissä perustetta. Sallittujen oikeuslähteiden käyttö puolestaan on nimensä mukaisesti vain sallittua, mutta toki sallittujen oikeuslähteiden käytöllä ratkaisuperusteena voidaan nähdä merkitystä ratkaisun vakavuutta ja hyväksyttävyyttä lisäävänä tekijänä.<sup>110</sup>

---

<sup>106</sup> Jyrängin mukaan oikeusvaltio voidaan muodolliselta kannalta sen kaikkein vanhinta kerrostumaa seuraten määritellä valtioksi, joka on organisoitu oikeussääntöjen avulla, ja jossa sekä valtionorganien, viranomaisten että kansalaisten tulee toimia oikeussääntöjen mukaan. Ks. tarkemmin Jyräki 2003, s. 249.

<sup>107</sup> HE 1/1998 vp, s. 74.

<sup>108</sup> Hirvonen 2012, s. 151.

<sup>109</sup> Oikeusperiaatteelle ei ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa määritelmää, mutta eräitä tunnusmerkkejä oikeusperiaatteelle ovat säätämättömyys ja pyrkimys luoda yhteyttä arvojen, yhteiskunnallisten tavoitteiden ja oikeuden välille. Ks. tarkemmin esim. Kavonius 2000, s. 32–33.

<sup>110</sup> Hirvonen 2012, s. 154.

Laki voidaan nähdä oikeuslähteistä merkittävimpana jo oikeusvaltioperiaatteen johdosta. Yksiselitteisessä tulkintatilanteessa lakia tulee noudattaa, mikä ilmenee myös perustuslain 2 §:stä. Suomessa vaikuttaa paitsi kansallinen oikeus, myös EU:n jäsenvaltiona Euroopan yhteisön oikeus, joka on oma itsenäinen oikeusjärjestyksensä.<sup>111</sup> Erityistä huomiota oikeudenkäytössä tulee antaa Suomea koskeville perus- ja ihmisoikeusvelvoitteille, joita tarkastellaan seuraavaksi.

### **3.2. Suomen perustuslaki ja perusoikeudet**

Suomen perustuslaista löytyvät Suomessa noudatettavat perusoikeudet. Perusoikeuskäsite on verraten melko uusi käsite, sillä lakiin se tuli vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Perusoikeuden käsitteestä esitetään oikeuskirjallisuudessa vaihtelevia määritelmiä käyttötarkoituksen mukaan, mutta nykyään yleisimmin käytetyn määritelmän mukaan perusoikeudella tarkoitetaan perustuslaissa säädettyä yksilöille ja myös heidän muodostamilleen yhteisöille vahvistettua oikeutta suhteessa julkiseen valtaan. Perusoikeuksien syntyhetkeä ei voida tarkasti määritellä, mutta nykyajan perusoikeussäännöksiä kohti kulkenut kehitys on yhteydessä valtiosääntöajattelun kehitykseen. Perusoikeuksien oleellinen ero muihin oikeuksiin nähden on siinä, että ne vahvistetaan perustuslaissa; perustuslailla tyyppillistä on korotettu muodollinen lainvoima tai korotettu lainvoima eli perustuslain hierarkkisesti korkeampi asema tavallisiin lakeihin nähden. Perustuslain muuttaminen on tehtävä vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja näin ollen perusoikeuksien muuttaminenkin vaatii tavallista lainmuutosta monimutkaisempia toimenpiteitä. Perustuslain asemasta johtuen perusoikeudet on mielleltävä muita lainsäädännössä suotuja oikeuksia korkearvoisemmiksi.<sup>112</sup>

Perusoikeusjärjestelmässä perusoikeudet on turvattu jokaiselle. Ilmaisulla jokainen voidaan yleiskielen merkityksen mukaisesti ymmärtää tarkoitettavan fyysisiä henkilöitä, ja tämä oli myös hallituksen esityksen 309/1993 mukaan perusoikeusuudistuksen tavoitteena.<sup>113</sup> Huomion arvoista on, että perusoikeuksia ei nykyisessä ole rajattu perustuslaissa kosemaan vain Suomen kansalaisia<sup>114</sup>. Toisaalta ulkomaan kansalaisilla voidaan katsoa olevan Suomessa spesifinen perusoikeussuoja vain siinä mielessä, että ulkomaan kansalaisuus

---

<sup>111</sup> Tolonen 2003, s. 103–111.

<sup>112</sup> Saraviita 2005, s. 11–12.

<sup>113</sup> Saraviita 2005, s. 161.

<sup>114</sup> Ks. esim. Hidén 1999, s. 10: Vuonna 1995 tapahtuneeseen perusoikeusuudistukseen saakka perusoikeuksien katsottiin koskevan vain Suomen kansalaisia sekä Hallitusmuodon kirjaimen että perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan.

voidaan katsoa perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon alaan kuuluvaksi henkilöön liittyväksi perusteeksi, joka estää asettamasta ihmisiä eri asemaan. Perusoikeussuojaa ei siis ole sananmukaisesti ulotettu koskemaan ulkomaan kansalaisia, mutta tätä tulkintaa kumminkin on pidettävä oikeana. Aiemman perustuslain mukaan perusoikeudet oli turvattu vain Suomen kansalaisille, mutta Suomen kansainväliset ihmisoikeussopimukset vaikuttivat perusoikeussuojan alan laajentamiseen perustuslakia uudistettaessa. Perusoikeussuoja kattaa koko ihmisen elinkaaren syntymästä kuolemaan.<sup>115</sup>

Vaikka perusoikeudet taataan jokaiselle kansalaisuuteen katsomatta, on kuitenkin osa perusoikeuksista sidoksissa Suomessa asumiseen. Asumisvelvoite soveltuu yhtä lailla Suomen ja ulkomaan kansalaisiin. Vakituisen asuinpaikan ja näin ollen kotikunnan puuttuminen Suomessa voi tehdä esimerkiksi toimeentuloturvaa koskevan perusoikeuden toteutumisesta vaikeaa, ellei jopa mahdotonta, sillä Suomen sosiaaliturvajärjestelmä perustuu asumisperiaatteelle, ja oleskelulupakäytännöissä on tavallista myöntää oleskelulupia myös lyhyemmälle ajalle kuin sille, mikä oikeuttaa kotikunnan saamiseen Suomesta. Edellä mainittuun nähden voidaan pitää lähtökohtana, että ulkomaalaisen perusoikeuksien toteutuminen edellyttää laillista oikeutta maassa oleskeluun. Kuitenkin laittoman maahanmuuton lisääntyessä ilmiönä joudutaan pohtimaan, voidaanko esimerkiksi asumista edellyttäviä perusoikeuksia taata laittomille maahanmuuttajille, jos takaamatta jättäminen merkitsisi taas ihmisoikeusvelvoitteiden rikkomista.<sup>116</sup>

Perusoikeudet luetellaan perustuslain toisessa luvussa. Sisältönsä puolesta perusoikeudet voidaan ryhmitellä esimerkiksi seuraavasti: yhdenvertaisuus ja tasa-arvo, vapausoikeudet, osallistumisoikeudet, sivistykselliset oikeudet, sosiaaliset oikeudet, oikeus ympäristöön sekä oikeusturva. Yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta on säädetty perustuslain 6 §:ssä, ja se on yksi olennaisimmista säännöksistä arvioitaessa ulkomaalaisten ja Suomen kansalaisten oikeuksien yhtäläisyyttä. Kyseisessä lainkohdassa ihmiset asetetaan tasavertaisiksi lain edessä ja kielletään kaikenlainen syrjintä esimerkiksi sukupuolen, alkuperän, uskonnon tai terveydentilan perusteella. Syrjintäkiellon nojalla henkilöitä ja yhteisöjä ei tule kuitenkaan säännönmukaisesti kohdella samalla tavalla tilanteesta riippumatta vaan huomioon on otettava tilannekohtaisesti oleelliset seikat. Myös niin sanottu *positiivinen erityiskohtelu*<sup>117</sup> on

---

<sup>115</sup> Saraviita 2005, s. 162; Ojanen 2003, s. 35.

<sup>116</sup> Suomessa laitton maahanmuutto ei ole vielä ollut ilmiönä ongelmallisen suuri, mutta tätä pohdintaa on tehty jo esimerkiksi Alankomaissa. Stenman 1996, s. 876.

<sup>117</sup> Esim. teoksessa Saraviita 2005, s. 163: "Käsite merkitsee sitä, että muita heikommassa asemassa olevan ryhmän saamia erityisasetuksia ei voida pitää muiden syrjimisestä."

mahdollista perustuslain 6 §:n säännöksistä huolimatta.<sup>118</sup> Muun muassa perustuslain 9 §:ssä säädetty liikkumisvapaus kuuluu vapausoikeuksien alaisuuteen; kyseisessä lainkohdassa on säädetty Suomen kansalaisen sekä laillisesti maassa oleskelevan ulkomaalaisen vapaudesta liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Yksi vapausoikeuksien keskeinen joukko liittyy myös yksityiselämän suojaan, josta on säädetty perustuslain 10 §:ssä<sup>119</sup>. Ulkomaalaisille merkittäviä oikeuksia ovat myös vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §) sekä oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §)<sup>120</sup>.

Perustuslain 21 § on merkittävä säännös oikeusturvan kannalta. Kyseisessä lainkohdassa taataan jokaiselle oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman lainkohdan mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet<sup>121</sup> turvataan lailla. Perustuslain 22 §:ssä asetetaan julkiselle vallalle velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä osaltaan osoittaa perus- ja ihmisoikeuksien korkeaa arvoa perustuslain ollessa hierarkkisesti tavallisten eduskuntalakien yläpuolella. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen toteutuskeinoa ei kuitenkaan ole perustuslaissa tarkemmin määritelty vaan käytettävää keinoa harkitaan aina erikseen. On hyvä huomata, että perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus ulottuu myös oikeuksien toteutumiseen yksityisten keskinäisissä suhteissa. Ennen kaikkea tämä velvoite kohdistuu kuitenkin lainsäätäjään, jonka tulee toi-

---

<sup>118</sup> Ojanen 2009, s. 11–14.

<sup>119</sup> Yksityiselämän suoja turvaa jokaisen yksityiselämää, kotirauhaa ja kunniaa sekä kirjeen, puhelun tai muun luottamuksellisen viestin salaisuutta. Perustuslain esitöistä käy ilmi, että perustuslain 10 §:n pääasiallinen tavoite on turvata jokaiselle oikeus elää omaa elämäänsä ilman virkavallan tai muiden tahojen aiheutonta ja mielivaltaista puuttumista tähän. Sen määrittelemisen, mitä kaikkea yksityiselämän piiriin katsotaan kuuluvaksi, on vaikeaa, mutta perustuslain esitöiden mukaan perhe-elämän on tarkoitus kuulua henkilön yksityiselämän piiriin ja näin ollen perustuslain 10 §:n kautta suojattaviin asioihin, vaikka pykälässä ei varsinaista mainintaa perheestä olekaan. Ks. tarkemmin HE 309/1993 vp, s. 53.

<sup>120</sup> Perustuslain 19 §:n mukaan jokainen, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeutettu välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Edellä mainitussa lainkohdassa taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, työkyvyttömyyden, sairauden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkiselle vallalle on asetettu velvoitteeksi paitsi turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä, myös edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä Perustoimeentulon riittävyyttä arvioitaessa huomioon ottaen, onko henkilöllä lakisääteiset turvajärjestelmät ja hänen tilanteensa (esim. perhesuhteensa) muutoin kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat esimerkiksi työttömyyden johdosta heikentyneet. Lisätietoja HE 309/1993 vp, s. 70–71.

<sup>121</sup> Hyvän hallinnon takeisiin kuuluvaksi voidaan lukea myös muun muassa asiakkaiden tasapuolinen kohtelu, yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen, menettelyä koskeva neuvonta sekä viranomaistallenteiden julkisuus. Ks. tarkemmin esim. Mäenpää 2003, s. 14–15.

millaan täsmentää yleisellä tasolla ilmaistua perusoikeutta ja ulottaa sen vaikutus koskemaan myös yksityisiä suhteita.<sup>122</sup>

Perusoikeudet eivät vahvasta velvoittavuudestaan ole täysin rajoittamattomia. Suomen perustuslakiin ei sisälly yleistä, kaikkia perusoikeuksia koskevaa rajoitussäännöstä, vaan perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat muotoutuneet perustuslakivaliokunnan käytännössä ja oikeuskirjallisuudessa nykyisin tunnettuihin seitsemään vaatimukseen. Nämä perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, rajoitusperiaatteen hyväksyttävyyysvaatimus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus. Kaikkien edellä mainittujen rajoitusedellytysten tulee täytyä, jotta perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista. Tästä voi huomata, että perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista vain hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa, ja tämä onkin oleellista perusoikeuksien suuren merkityksen kannalta: jos perusoikeuksien rajoittaminen olisi jokapäiväistä toimintaa, menettäisivät oikeudet nykyisen suuren merkityksensä.<sup>123</sup>

Perusoikeuksien noudattamista valvotaan Suomessa jo etukäteisesti lakien säätämisvaiheessa. Tunnetuin etukäteistä valvontaa suorittava toimielin on perustuslakivaliokunta, jonka toteuttama valvonta tapahtuu antamalla lausuntoja hallituksen esityksiin sisältyvistä lakiehdotuksista. Perustuslakivaliokunnan lausunnot sitovat periaatteessa vain perustuslakivaliokuntaa itseään, mutta perustuslakivaliokunnan suositeltua painokkaasti niin sanottua perusoikeusmyönteistä laintulkintaa tuomioistuinin ja viranomaistoiminnassa, tuomioistuinten ja viranomaisten olisi hyödyllistä tutustua perustuslakivaliokunnan antamiin lausuntoihin.<sup>124</sup> Etukäteisen, lainsäädäntötyöhön ajoittuvan valvonnan lisäksi perusoikeudet ulottuvat noudatettaviksi myös tuomioistuimissa<sup>125</sup> ja hallintomenettelyssä<sup>126</sup>. Perustuslain 107 § takaa muillekin viranomaisille kuin tuomioistuimille mahdollisuuden jättää soveltamatta sellainen lakia alemmanasteinen säännös, joka on ristiriidassa perustuslain kanssa<sup>127</sup>.

---

<sup>122</sup> HE 309/1993 vp, s. 75.

<sup>123</sup> Ojanen 2003, s. 52–57.

<sup>124</sup> Saraviita 1999, s. 40–48.

<sup>125</sup> Perustuslain 106 § velvoittaa tuomioistuimet antamaan perustuslain säännökselle etusijan silloin, kun tuomioistuimen käsittelemässä asiassa jonkin lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

<sup>126</sup> Kulla 1998, s. 51.

<sup>127</sup> Ks. lähdeviite 125.

### 3.3. Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Perusoikeuksien ollessa valtioiden perustuslaeissa tunnustettuja yksilöiden oikeuksia voidaan ihmisoikeudet määritellä alueellisissa tai yleismaailmallisissa kansainvälisoikeudellisissa sopimuksissa eli niin sanotuissa ihmisoikeussopimuksissa tunnustetuiksi oikeuksiksi. Käsitteensä mukaisesti ihmisoikeudet ovat ihmisille suunnattuja oikeuksia, ja lähtökohtaisesti ihmisoikeudet on turvattu jokaiselle sopijavaltion oikeudenkäyttöpiirissä olevalle henkilölle riippumatta siitä, onko kyseisen henkilön kansalaisuusvaltio liittynyt sopimukseen vai ei. Ihmisoikeudet ovat siis yleismaailmallisia eli universaaleja. Ihmisoikeuksista puhuttaessa tarkoitetaan usein ihmisille tavalla tai toisella erityisen tärkeitä ja perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka kuuluvat jakamattomasti, luovuttamattomasti ja yhtäläisesti kaikille ihmisille iästä, sukupuolesta, ihonväristä, alkuperästä tai muusta vastaavasta henkilöön liittyvästä syystä riippumatta. Kuten perusoikeuksia, myös ihmisoikeuksia voidaan ryhmitellä eri tavoin: yhtä ainoaa oikeaa ryhmittelyä ei ole olemassa, mutta yleisin käytössä oleva ryhmittely on jako kansalaisoikeuksiin ja poliittisiin oikeuksiin sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin.<sup>128</sup>

Keskeisiltä osiltaan kansainvälinen ihmisoikeusnormisto koostuu nykyisin ihmisoikeussopimuksista, jotka ovat muodollisesti kansainvälisoikeudellisia valtiosopimuksia. Hyvin merkittävä osa ihmisoikeussopimuksista on muodoltaan yleissopimuksia, mikä merkitsee sitä, että ne ovat avoimia myös muille valtioille kuin vain niille, jotka alun perin solmivat sopimuksen. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät kuitenkaan tyhjennä kansainvälisen ihmisoikeusnormiston käsitettä vaan siihen sisältyvät myös muut kuin ihmisoikeussopimuksen muotoon laaditut ihmisoikeusasiakirjat (muun muassa julistukset, päätöslauselmat sekä suositukset) ja tavanomaisen kansainvälisen oikeuden ihmisoikeuskytkentäiset säännöt sekä periaatteet.<sup>129</sup> Sellainen ihmisoikeussopimus, jota ei ole saatettu valtiosisäisesti voimaan, ei kuulu Suomen oikeusjärjestykseen johtuen Suomen valtiosäännön dualistisesta perusratkaisusta. Tämä pätee myös muihin kuin kansainvälisen sopimuksen muodossa laadittuihin ihmisoikeusasiakirjoihin, esimerkiksi suosituksiin, julistuksiin ja päätöslauselmiin. Huomion arvoista kuitenkin on, että tällaisilla sopimuksilla ja asiakirjoilla, jotka eivät kuulu Suomen oikeusjärjestykseen, saattaa olla oikeudellisia vaikutuksia. Esimerkiksi viranomaiset ja tuomioistuimet voivat tukeutua tällaisiin dokumentteihin lakia tulkitessaan ja näin ollen antaa oikeudellista merkitystä tällaisille sitomattomille ihmisoikeus-

<sup>128</sup> Ojanen 2006, s. 155–156; Koivurova–Pirjatanniemi 2014, s. 208.

<sup>129</sup> Ojanen 2003, s. 91–93.

instrumenteille.<sup>130</sup> Voimaansaatetuista ihmisoikeussopimuksista muodostuu osa Suomen sisäistä oikeutta. Kun käytännössä kaikki ihmisoikeussopimukset on Suomessa saatettu voimaan lain tasoisilla säädöksillä, vastaa ihmisoikeussopimusten asema Suomen oikeusjärjestyksessä lain asemaa.

Ihmisoikeussopimuksilla ei ole yleistä ja ehdotonta etusijaa kotimaiseen oikeuteen nähden, mutta huomattavaa on, että ihmisoikeusvelvoitteiden ja kotimaisen oikeuden ollessa ristiriidassa voidaan kansainvälisoikeudellisesti hyväksyttävänä pitää vain sellaisia ratkaisuja, joissa ihmisoikeusvelvoitteet saavat etusijan<sup>131</sup>. Perustuslakivaliokunnan lausunnon kautta on noussut esiin termi ihmisoikeusystävällinen laintulkinta, jota valiokunnan mukaan tulee käyttää lainsoveltamisen lähtökohtana. Viljasen mukaan ihmisoikeusmyönteiseen tulkintaan sisältyy ihmisoikeussopimusten määräysten huomioon ottamisen lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen huomioiminen lainsoveltamistilanteessa.<sup>132</sup>

Tyhjentävän luettelon laatiminen Suomea velvoittavista ihmisoikeussopimuksista sekä muista ihmisoikeusasiakirjoista on käytännössä mahdotonta siksi, ettei ihmisoikeuden käsitteelle ole annettavissa yhtä ainoaa yleispätevää määritelmää. Kuitenkin Suomi on sitoutunut kaikkiin sellaisiin alueellisiin tai universaaleihin ihmisoikeusvelvoitteisiin, joita voidaan nykyaikaisessa ihmisoikeuskeskustelussa pitää olennaisina.<sup>133</sup> Keskeisimpänä Euroopan neuvoston laatimista sopimuksista pidetään yleissopimusta ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimusta. Suomessa Euroopan ihmisoikeussopimus sekä sen lisäpöytäkirjat ovat voimassa lain tasoisena säädöksenä, joten niiden noudattamisvelvollisuudessa ei voida tässäkään suhteessa katsoa olevan epäselvyyttä. On kuitenkin huomattava, että Euroopan ihmisoikeussopimus on Suomessa voimassa tavallisen lain tasoisena säädöksenä, joten mahdollisessa ristiriitatilanteessa muihin lakeihin nähden ihmisoikeussopimus ei nouse hierarkkisesti ylemmänasteiseksi. Ihmisoikeusmyönteiset tulkinnat toki saavat etusijan mahdollisissa normikonflikteissa.<sup>134</sup>

Ihmisoikeudet ovat olleet muihin länsimaihin verrattuna Suomessa sivuroolissa, mutta Suomen liityttyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen oikeusjärjestelmän kehityssuunta on

---

<sup>130</sup> Nykyisin Suomen perustuslain 80 § velvoittaa säätämään lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, mikä puoltaa ihmisoikeussopimuksien saattamista voimaan lailla, ja näin on käytännössä johdonmukaisesti toimitukin 1980-luvun puolivälistä lähtien. Ojanen 2009, s. 71–72.

<sup>131</sup> Ojanen 2009, s. 72–73.

<sup>132</sup> Viljanen 2005, s. 472.

<sup>133</sup> Ojanen 2003, s. 103.

<sup>134</sup> Pellonpää 2005, s. 59–60.

muuttunut kohti lisääntyvää kansainvälisten velvoitteiden huomioimista<sup>135</sup>. Kansainvälisesti katsoen ihmisoikeuksien toteutumisen taso voidaan edelleen nähdä riittämättömänä: rikkomuksia tapahtuu jatkuvasti ja valvonnan taso ei ole tarpeeksi korkea<sup>136</sup>. Parannettavaa siis ihmisoikeustilanteessa vielä löytyy. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien tuottaa oikeuskäytäntöä ihmisoikeuksia koskevista kysymyksistä, jota oikeuslähdeopin mukaisesti voidaan hyödyntää heikosti velvoittavana oikeuslähteenä (silloin, kun ratkaisu ei koske itsen käsittelemää asiaa vaan käytettäessä oikeuskäytäntöä lainsoveltamisen apuvälineenä). Ylikansallisen tuomioistuimen ratkaisut eivät luonnollisesti ole suoraan sovellettavissa kaikissa muissakin jäsenvaltioissa kuin siinä, jota ratkaisu koskee, johtuen jo oikeuskulttuurien eroista, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä on kuitenkin saatavissa arvokasta ohjausta kansallisen lain soveltamiseen.

Mikäli ihmisoikeustuomioistuimen antamat ratkaisut jätetään huomiotta ja suhteuttamatta kansalliseen kontekstiin, otetaan jossain määrin tietoinen riski siitä, että käsiteltävät oikeustapaukset päätyvät myöhemmin ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyyn ihmisoikeusloukkauksen tutkimisen myötä. Ylikansallisen tuomioistuimen oikeuskäytännöstäkin voi siis olla apua kansallista lainsäädäntöä sovellettaessa ennen kaikkea ihmisoikeusloukkauksien välttämisen näkökulmasta. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ei toki tule suhtautua myöskään ainoana vaihtoehtona, sillä kuten kaikkien tuomioistuinten ratkaisuihin, sen ratkaisuihin on niin hyviä kuin huonojakin perusteita, joten joissakin tapauksissa pieni kritiikki voi olla paikallaan.<sup>137</sup> Joka tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on nähtävissä ihmisoikeuslainsäädännön pioneerina. Vaikka se on kehittänyt rooliaan vailla tukea historiasta, edeltäjistä tai toisista vastaavista tuomioistuimista, ei roolin kehittäminen ole tapahtunut tyhjiössä ilman yhteyttä ympäröivään maailmaan.<sup>138</sup> Ihmisoikeussopimuksia tulkittaessa ja niiden määräyksiä sovellettaessa tulee myös pitää mielessä ihmisoikeustuomioistuimen esittämä kanta siitä, että sopimus on ns. *living instrument*, elävä asiakirja, joiden määräyksiä tulee tulkita nyky-yhteiskunnan olosuhteiden valossa<sup>139</sup>.

---

<sup>135</sup> Viljanen 2004, s. 521.

<sup>136</sup> Baehr 1999, s. 7–8.

<sup>137</sup> Cameron 2009, s. 63–84.

<sup>138</sup> Viljanen 2003, s. 333.

<sup>139</sup> Viljanen 2004, s. 522.



### 3.4. Perusoikeudet EU:ssa

Euroopan unionin kehitys on alkanut talousyhteisöstä, jolloin perusoikeudet olivat unionissa taka-alalla. Tämä kehityssuunta on kuitenkin muuttunut ja nykyisin perusoikeuksien merkitys EU:ssakin on huomattava. Termillä EU:n perusoikeusjärjestelmä viitataan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjasta että unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin sisältyvästä perusoikeusulottuvuudesta muodostuvaan normikokonaisuuteen.<sup>140</sup> EU:n perusoikeusulottuvuuden heikkoutena on pidetty sitä, että se rajoittuu jäsenvaltioiden kansalaisiin jäsenvaltioiden kansallisten perusoikeussäännösten sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden taatessa oikeuksia lähtökohtaisesti kaikille kansalaisuudesta riippumatta. Näin ollen perusoikeussuojan taso Euroopan unionissa on voitu nähdä matalampana kuin mitä kansalliset perusoikeusjärjestelmät ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat tarjonneen.<sup>141</sup> Unionin perusoikeudet velvoittavat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta<sup>142</sup>.

Kansallisen perusoikeusjärjestelmän ja EU:n perusoikeuksien välinen ero on kuitenkin muuttumassa vähitellen häilyvämmäksi. Eron suuruuteen vaikuttaa jo tarkastelunäkökulmakin: unionin oikeuden tasolta katsottuna EU:n perusoikeudet näyttävät enemmän itsenäiseltä järjestelmältä, kansallisen oikeuselämän arjen tasolta tarkasteltuna taas unionin jäsenyyden ja kotimaisen perusoikeusjärjestelmän voi nähdä olevan monitasoisessa ja -muotoisessa vuorovaikutuksessa keskenään. Esimerkiksi Ojanen, niin sanotun *perusoikeuspluralismin* hengessä, korostaa tarvetta nähdä EU:n perusoikeusjärjestelmä osana perus- ja ihmisoikeussääntelyn suurta kokonaisuutta, joka rakentuu edellä mainitun lisäksi kansallisesta perusoikeusjärjestelmästä sekä kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista. EU:n perusoikeudet tulisi ajatella näiden rinnalla toimivaksi ja samaa päämäärää tavoittelevaksi järjestelmäksi, ei esimerkiksi kansallisen perusoikeussuojajärjestelmän kanssa kilpailevaksi elementiksi. Kehityssuunta on ollut tämä, mutta Suomessa on edelleen nähtävissä EU:n perusoikeusjärjestelmän erottelua kansallisesta perusoikeusjärjestelmästä sekä kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista. Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan unionin perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova elementti, mikä myös lisää painetta perusoikeusjärjestelmien entistä parempaan integroimiseen.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> Rissanen 2004, s. 352; Ojanen 2012, s. 241.

<sup>141</sup> Husa 2001, s. 55.

<sup>142</sup> Ojanen 2012, s. 241.

<sup>143</sup> Ojanen 2012, s. 241–246.

### 3.5. Perus- ja ihmisoikeuksien suhde toisiinsa

Perusoikeuksissa ja ihmisoikeuksissa on nähtävissä hyvin paljon samankaltaisuutta. Perusoikeuksien lähentäminen Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin on ollut yksi vuonna 1995 toteutetun perusoikeusuudistuksen julkituoduista tavoitteista. Tiettyjen perusoikeussäännöksiin ydinsisältö on lähtöisin vastaavista ihmisoikeusmääräyksistä ja niiden kansainvälisten valvontaelinten tulkinnoista, ja lisäksi Suomessa painotetaan perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallista yhteensovittamista. Perus- ja ihmisoikeuksien samankaltaisuutta ilmentävät myös perustuslain säännöksiin sisältyvät viittaukset Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sekä molempien pääosin yhteneväiset valvontamekanismit.<sup>144</sup>

Perus- ja ihmisoikeuksien välillä on kuitenkin havaittavissa myös merkittäviä eroja. Yksi näistä on suojan taso: kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat kotimaisen perusoikeussuojan vähimmäistason, kotimaisen perusoikeussuojan puolestaan tulee olla vähintään kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettamalla tasolla (usein korkeammallakin tasolla). Suomessa perusoikeussuoja kuitenkin on hyvin kattava ja korkealla tasolla; esimerkiksi TSS-oikeuksien alalla suoja on moninkertainen verrattuna kansainvälisten ihmisoikeussopimuksien tuottamaan suojaan. Tämä selittyy sillä, että Suomen perustuslaissa tunnustetaan oikeuksia, joiden olemassaolosta kansainvälisinä ihmisoikeuksina ei vallitse kansainvälistä yksimielisyyttä.<sup>145</sup>

Merkittävän eron perus- ja ihmisoikeuksien välille muodostaa myös se, että perusoikeudet ovat voimassa perustuslain tasoisina säännöksinä, ihmisoikeudet taas vain tavallisen lain tasoisina säädöksinä. Lisäksi huomion arvoista on, että perusoikeuksien käytöstä tai rajoittamisesta tulee säätää eduskuntalailla, ihmisoikeussopimukset taas eivät edellytä lainsäätämistä ihmisoikeuksia rajoittavilta säännöksiltä. Ihmisoikeuksia tulkittaessa ja sovellettaessa ihmisoikeuksien kansainvälisten valvontaelinten käytäntö nousee usein merkittävään asemaan, sillä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältö ei toisinaan ole luettavissa itse sopimusmääräysten tekstistä, vaan sisällön selvittämiseksi tulee tutustua Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Ojanen 2009, s. 48–49.

<sup>145</sup> Ojanen 2009, s. 50.

<sup>146</sup> Ojanen 2009, s. 50–52.

Perus- ja ihmisoikeudet on totuttu näkemään erillisinä oikeuksina ensin mainittujen juontamassa juurensa Suomen perustuslaista ja jälkimmäisten kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista. Perusoikeusuudistuksen myötä ja muutoinkin ihmisoikeuksien merkityksen kasvaessa tällaista erottelua ei enää kuitenkaan voida pitää tarkoituksenmukaisena. Perus- ja ihmisoikeudet tulisi nähdä toisiaan täydentävinä elementteinä eikä keskenään kilpailevina oikeuksina. Suomalainen suljettu oikeuskulttuuri on kuitenkin jo ottanut askeleen kohti avoimuutta ja perus- ja ihmisoikeuksien käsittelyä jossakin määrin rinnakkaisina termeinä.<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup>Halme-Tuomisaari 2010, s. 53; Viljanen 1996, s. 788–815.

## 4. ULKOMAALAISEN REKISTERÖINTI VÄESTÖTIETOJÄRJESTELMÄÄN

### 4.1. Väestötietolain asettamat edellytykset ulkomaalaisen rekisteröinnille väestötietojärjestelmään

Ulkomaalaisen rekisteröinti väestötietojärjestelmään perustuu aina tarveharkintaan. Ensimmäisenä edellytyksenä on väestötietolain 9 §:ssä säädetty, että henkilöllä tulee olla Suomessa kotikuntalain mukaan määräytynyt kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka. Tämän lisäksi ulkomaalainen voidaan rekisteröidä väestötietojärjestelmään silloin, kun hänellä on Suomessa käytössään kotikuntalain tarkoittama tilapäinen asuinpaikka ja rekisteröinti on tarpeen opiskeluun, työskentelyyn tai muuhun vastaavaan olosuhteeseen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi, ulkomaan kansalaisen rekisteröinti johtuu Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen velvoitteiden täyttämisestä tai silloin, kun rekisteröinti väestötietojärjestelmään on ulkomaan kansalaisen oikeuksien tai velvollisuuksien toteuttamisen tai muun vastaavan perustellun syyn vuoksi välttämätöntä. Toisin sanoen ulkomaalaisen rekisteröinnille väestötietojärjestelmään tulee aina olla jokin peruste, lähtökohtaisesti viranomaistarve<sup>148</sup> henkilötunnukselle, eli ainoastaan huvin vuoksi ulkomaalainen ei väestötietojärjestelmään pysty rekisteröitymään. Pyyntö ulkomaalaisen tietojen tallettamisesta väestötietojärjestelmään tulee väestötietolain 9.2 §:n nojalla esittää sille maistraatille, jonka virka-alueella ulkomaalainen ilmoittaa asuvansa, ja maistraatin tulee varmistua ulkomaalaisen henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta.

Ennen 1.3.2014 voimaan tullutta väestötietolain muutosta ulkomaalaisen rekisteröinti väestötietojärjestelmään ns. muun perustellun syyn nojalla<sup>149</sup> oli tarkoitettu tehtäväksi vain poikkeustapauksissa<sup>150</sup>. Väestötietolain 9.1 §:n 3. kohdan nojalla tietojensa rekisteröintiä väestötietojärjestelmään pyytävän ulkomaalaisen on edelleen selvitettävä, mihin hän henkilötunnusta tarvitsee: ulkomaalaisen rekisteröinti väestötietojärjestelmään on tarveharkintaan perustuva toimenpide, ei automaattinen oikeus ulkomaalaiselle. Kuitenkin rekisteröintiin tämän kohdan nojalla voi jatkossa suhtautua vapaammin eikä soveltaa ko. kohtaa enää

---

<sup>148</sup> Väestörekisterikeskus 21.2.2014, s. 5: Julkisoikeudellinen maksuvelvollisuus esimerkiksi verojen tai elätustuen muodossa on mainittu esimerkkinä perustellusta syystä, jonka nojalla ulkomaalaisen tiedot voitaisiin väestötietojärjestelmään rekisteröidä.

<sup>149</sup> Ks. väestötietolain 9.1 §:n 3. kohdan säännös.

<sup>150</sup> HE 89/2008 vp, s. 70.

vain poikkeustapauksissa<sup>151</sup>. Tästä huolimatta ulkomaalaisilla on säilynyt perusteluvelvollisuus väestötietojärjestelmärekisteröinnin ja henkilötunnuksen tarpeesta: väestötietolain 9.1 §:n kohdissa 1–3 säädetyn sanamuodosta käy ilmi tarveharkinnan olemassaolo. Ainoastaan väestötietolain 9.1 §:n säännös on yksiselitteinen: "ulkomaan kansalaista koskevat tiedot *talletetaan* väestötietojärjestelmään, jos hänellä on Suomessa kotikuntalain (201/1994) mukaan määräytynyt kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka (kurs. TV)". Tämän säännöksen sanamuodosta ei ole luettavissa tarveharkinnan olemassaoloa väestötietojärjestelmään rekisteröinnille.

Nykyisessä väestötietolaissa ei ole kovinkaan kattavasti ulkomaalaisen rekisteröintimenetelyä koskevia säännöksiä, vain suuret päälinjat toiminnalle. Väestörekisterikeskuksessa on laadittu maistraateille ohje "Ulkomaalaisten rekisteröinti väestötietojärjestelmään", joka on toimitettu kaikille maistraateille käytettäväksi yleisenä ohjenuorana ulkomaalaisten rekisteröinnissä. Sekä väestötietolain ulkomaalaisen rekisteröintiä koskevat säännökset että Väestörekisterikeskuksen laatima ohje jättävät joitakin kohtia tulkinnanvaraisiksi, joten maistraateilla voi joissakin pienissä yksityiskohdissa olla toisistaan poikkeavia käytäntöjä. Maistraatteja varten on perustettu erinäisiä kehittämistyöryhmiä, joissa laaditaan esimerkiksi ratkaisusuosituksia erilaisiin laintulkintaa vaativiin tilanteisiin muun muassa ulkomaalaisten rekisteröintiin liittyen.<sup>152</sup> Nämä kehittämistyöryhmien tulkintaohjeistukset yhdistettynä muun muassa Väestörekisterikeskukselta tuleviin ohjeistuksiin ovat merkittävä askel kohti yhtenäisiä käytäntöjä kaikissa Suomen maistraateissa, ja näin ollen myös yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon parempaa toteutumista, jota taataan niin Suomen perustuslain 6 §:ssä kuin vaikkapa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa<sup>153</sup> sekä Ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa<sup>154 155</sup>.

Ulkomaalaisen rekisteröinnin edellytykset ovat muuttuneet väestötietolain muuttuessa. Kumotun väestötietolain 507/1993 aikaan ulkomaalaisen väestötietojärjestelmään rekiste-

---

<sup>151</sup> Väestörekisterikeskus 21.2.2014, s. 5.

<sup>152</sup> Esimerkiksi Kaakkois-Suomen maistraatin strategiseen tulossopimukseen vuosille 2014–2015 on kirjattu, että maistraatti on ottanut toiminnassaan käyttöön Henkilö-, perhe- ja perintöoikeudellisten palvelujen kehittämistyöryhmän tulkintasuositukset sekä yhdenmukaisen ulkomaalaisten rekisteröintiprosessin 2015, joten kehittämistyöryhmien ohjeet ja suositukset ainakin lähtökohtaisesti ovat osa maistraattien toimintaa eivätkä vain teoreettisia suunnitelmia, joita ei kuitenkaan käytännössä sovellettaisi. Ks. tarkemmin Kaakkois-Suomen maistraatin strateginen tulossopimus 2014–2015, s. 9–10.

<sup>153</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja, 20 artikla: yhdenvertaisuus lain edessä on taattu kaikille ihmisille.

<sup>154</sup> Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 1 artiklassa todetaan kaikkien ihmisten syntyvän vapaina ja tasavertaisina arvoltaan ja oikeuksiltaan, ja 7 artiklassa taataan kaikille yhdenvertaisuus lain edessä.

<sup>155</sup> Euroopan muuttoliikeverkoston EMN-blogissa tiedotettiin 18.9.2013 käynnissä olevasta maahanmuuttajia koskevasta tutkimushankkeesta, jossa on noussut esiin muun muassa maistraattien toisistaan eroavat ulkomaalaisen rekisteröintikäytännöt, ja näin ollen epäkohta yhdenvertaisuuden toteutumisessa.

röimisen edellytykset olivat ulkomaalaisen Suomessa asumisesta tai työskentelystä johtuva tarve, Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen velvoitteiden täyttämisestä johtuva tarve tai muu erityinen syy tietojen tallettamiselle. Tietojen tallettamisen lisäedellytyksenä oli ulkomaalaisen tiedoista saatu luotettava selvitys, jollaisena voitiin pitää esimerkiksi ulkomaalaisen kotivaltion asianomaisen viranomaisen antamaa matkustusasiakirjaa sekä todistusta syntymästä ja avioliitosta.<sup>156</sup> Huomion arvoista on, että kyseisessä kumotussa väestötietolaissa ei ollut säännöstä asiakirjojen laillistamisesta, mikä tällä hetkellä voimassa olevaan väestötietolakiin 661/2009 sisältyy, joten tietoja on voitu tallettaa väestötietojärjestelmään pelkästään ulkomaalaisen omaan ilmoitukseen perustuen. Maahanmuuton volyymin kasvaessa vuoden 1992 väestötietolaki huomattiin toimimattomaksi paitsi ulkomaalaisen rekisteröinnin yleisten edellytysten osalta, myös väestötietojärjestelmän tietojen luotettavuuden varmistamisen kannalta.<sup>157</sup> Väestötietojärjestelmä on muotoutunut yhteiskunnan toiminnan kannalta hyvin keskeiseksi perusrekisteriksi ja arvokkaaksi tietovarannoksi, joten tietojen julkinen luotettavuus on noussut entistä tärkeämpään asemaan<sup>158</sup>. Erityisesti tilapäisesti Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten osalta väestötietojärjestelmään rekisteröimisen edellytykset olivat liian laveasti säännellyt, ja lavean sääntelyn johdosta maistraattien tulkintakäytännöt erosivat toisistaan ja näin ollen asettivat ulkomaalaisia erilaiseen asemaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussääntelyn vastaisesti. Osa ulkomaalaisista sai tietonsa talletettua väestötietojärjestelmään, osa ei, ja jälkimmäisten kohdalla ongelmaa kierrettiin keinoitekoisen henkilötunnuksen avulla, mikä puolestaan vaikeutti henkilön yksilöimistä ja tunnustamista, kun henkilön tiedot saattoivat olla talletettu eri rekistereihin eri tunnuksella.<sup>159</sup> Tämän johdosta ulkomaalaisen rekisteröinnin edellytyksiä selkeytettiin muuttamalla väestötietolakia muun muassa ulkomaalaisen rekisteröinnin edellytysten osalta, ja samassa väestötietolakiin otettiin nykyisenkin väestötietolain 19 §:stä löytyvä säännös laillistetuista asiakirjoista.<sup>160</sup>

1.3.2014 tuli voimaan laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta 145/2014, jolla vaatimusta voimassa olevan matkustusasiakirjan esittämisestä lievennettiin niin, että henkilöllisyytensä voisi voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttuessa todistaa myös muin keinoin, ja lisäksi ulkomaisiin asiakirjoihin perustuvien tietojen tallettamista muutettiin niin, että asianmukaisesti laillis-

<sup>156</sup> HE 355/1992 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 2. luku.

<sup>157</sup> HE 89/2008 vp, s. 36.

<sup>158</sup> HaVM 4/2009 vp.

<sup>159</sup> HE 89/2008 vp, 36–37.

<sup>160</sup> Tämä lainmuutos perustuu hallituksen esitykseen 89/2008 vp.

tettu asiakirja ei enää ole tiedon tallettamisen ehdoton edellytys, kuten aiemmassa väestötietolain 19 §:ssä oli<sup>161</sup>. Lisäksi lakiin ehdotettiin muutoksia myös muun muassa henkilötunnuksen antamiseen oikeutettujen viranomaisten osalta<sup>162</sup>. Voimassa olevan matkustusasiakirjan vaatimisen osalta muuttui väestötietolain 9 §:n sisältö, laillistettujen asiakirjojen vaatimisvelvoitteen lievennyksen myötä taas lisättiin väestötietolain 19 §:ään 2. momentti. Kyseisellä lainkohdalla muutettiin väestötietolain 19.1 §:n asiakirjojen laillistamisvaatimusta niin, että maistraatti voi hyväksyä myös muun luotettavan selvityksen väestötietojärjestelmään talletettavan tiedon perusteeksi kuin laillistetun asiakirjan, mikäli sellaisen hankkiminen on mahdotonta esimerkiksi valtion huonon ihmisoikeustilanteen vuoksi tai muun erityiseksi syyksi katsottavan seikan vuoksi<sup>163</sup>. Tällaisissa tapauksissa maistraatille tulee esittää selvitystä syistä, joiden vuoksi väestötietolain 19.1 §:n mukaisen asiakirjaselvityksen hankkiminen ei onnistu. Maistraatti voi selvityksen vastaanotettuaan pyytää vielä kannanottoa Maahanmuuttovirastolta tai ulkoasiainministeriöltä siihen, onko asianmukaisesti laillistetun asiakirjan hankkiminen todellakin mahdotonta. Lausuntojen tarkoitus ei kuitenkaan ole olla suora ratkaisuehdotus tiettyyn asiaan vaan lausuntojen kautta maistraatti pystyisi hyödyntämään muiden viranomaisten hallussa olevia tietoja perustaen ratkaisuharkintaansa niihin; varsinaisen päätöksen väestötietojärjestelmään rekisteröitävistä tiedoista tekee aina rekisteröinnin suorittava viranomainen.<sup>164</sup>

Näillä muutoksilla pyrittiin paitsi parantamaan ulkomaalaisen mahdollisuuksia saada suomalainen henkilötunnus, myös rikkomaan aiemmin voimassa olleen väestötietolain 19 §:n aiheuttama umpikuja laillistettujen asiakirjojen vaatimuksen osalta<sup>165</sup>. Edellä mainittu umpikuja ilmeni hiljattain oikeuskäytännössä asti: Korkein hallinto-oikeus pysytti voimassa maistraatin ja hallinto-oikeuden päätökset olla muuttamatta henkilöstä väestötietojärjestelmään talletettuja perhesuhdetietoja, koska henkilöllä ei ollut esittää perhesuhteidensa muutoksesta väestötietolain 19 §:n edellyttämää laillistettua asiakirjaa. Väestötietolain 19 § ei kyseisten päätösten antamisen aikaan sallinut muuta menettelyä väestötietojärjestelmän tietojen muuttamiseksi kuin asian todentamisen asianmukaisella asiakirjalla, ja laillistettu-

---

<sup>161</sup> HE 195/2013 vp, s. 15–16.

<sup>162</sup> Ulkomaalaisten rekisteröintiä väestötietojärjestelmään on tarkoitus laajentaa Maahanmuuttovirastolle sekä poliisille tehtäväksi. Aiheesta tarkemmin: HE 195/2013 vp, s. 18–20.

<sup>163</sup> Erityisenä syynä voidaan pitää muun muassa asianomaista valtiota kohdannutta luonnonkatastrofia tai sitä, ettei valtiosta ole saatavissa asianmukaisia asiakirjoja valtion hallinnon puuttumisen vuoksi. Ks. tarkemmin HE 195/2013 vp, s. 17.

<sup>164</sup> HE 195/2013 vp, s. 17.

<sup>165</sup> HE 195/2013, s. 8–10.

jen asiakirjojen puuttuessa tilanne päättyi lain kirjainta noudattaessa umpikujaan.<sup>166</sup> Näillä väestötietolakiin tehdyillä lievennyksillä voidaan nähdä vaikutusta ennen kaikkea kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden asemaan: ottaen huomioon, millaisia olosuhteita kansainvälisen suojelua myöntäminen henkilölle ulkomaalaislain säännösten mukaan edellyttää, voinee olettaa, että ensisijaisesti kansainvälistä suojelua saaneilla henkilöillä on ollut vaikeuksia täyttää väestötietolain 9 ja 19 §:n vaatimuksia voimassa olevasta matkustusasiakirjasta sekä laillistetuista asiakirjoista.

#### **4. 2. Ulkomaalaisrekisteri**

Laissa ulkomaalaisrekisteristä on säädetty ulkomaalaisrekisterin laatimisesta ja sen tietojen käyttämisestä. Kyseisen lain 2–3 §:n mukaan ulkomaalaisrekisterillä tarkoitetaan tietokonejärjestelmän kautta käytettävää henkilörekisteriä, jota ylläpitää ensisijaisesti Maahanmuuttovirasto. Ulkomaalaisrekisterin tietoja voidaan käyttää muun muassa ulkomaan kansalaisten maahantuloon, maastalähtöön, oleskeluun ja työntekoon liittyvän päätöksenteon yhteydessä sekä Suomen valtion turvallisuuden suojaamiseksi. Ulkomaalaisrekisteriä käyttävät toiminnassaan useat viranomaistahot; maistraateille käyttöoikeus ulkomaalaisrekisterin tietoihin on taattu edellä mainitun lain 10 §:ssä. Maistraatti saa käyttää ulkomaalaisrekisterin tietoja Suomen kansalaisuuden säilyttämistä ja menettämistä koskevien asioiden käsittelyyn sekä väestötieto- ja kotikuntalaissa määriteltyjen tehtäviensä hoitamiseen. Väestötietolain 10 § velvoittaa maistraatin tarkistamaan ulkomaalaista koskevat ulkomaalaisrekisterin tiedot ennen kuin väestötietojärjestelmään tehdään merkintöjä ulkomaalaisen henkilötiedoista.<sup>167</sup>

Ulkomaalaisrekisteriin rekisteröivät henkilöt on määritelty seuraavasti ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 §:ssä. Ulkomaalaisrekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoja muun muassa niistä henkilöistä, jotka ovat hakeneet viisumia tai oleskelulupaa, joiden oleskeluoikeus rekisteröidään ulkomaalaislain nojalla tai jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua.<sup>168</sup> Mahdollisia ulkomaalaisrekisteriin talletettavia tietoja puolestaan edellä mainitun lain 7 §:n mukaan ovat muun muassa nimet, kasvokuva, syntymäaika ja -paikka, äidinkieli, kansalai-

---

<sup>166</sup> KHO 16.1.2013/208; KHO 16.1.2013/211.

<sup>167</sup> Maahanmuuttoon, turvapaikkaan ja kansalaisuuteen liittyviä asioita käsittelevät maistraattien lisäksi muun muassa poliisi, rajavartiolaitos, ulkoasiainministeriö, työvoima- ja elinkeinokeskukset sekä sosiaalivirastot. Ks. tarkemmin hallituksen esitys ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamiseksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 156/2006 vp, jonka taustana oli UMA-järjestelmän käyttöönotto ja ulkomaalaisasioiden käsittelyn tehostaminen sähköisen järjestelmän käyttöönoton myötä.

<sup>168</sup> Tietoja ulkomaalaisrekisteriin voidaan tallettaa myös tällaisten henkilöiden perheenjäsenistä. Ks. tarkemmin esim. HE 156/2006 vp, s. 20–21.



suus, perhesuhdetiedot sekä muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan hakijalta otetut sormenjäljet. Vastuu ulkomaalaisrekisteriin talletettujen tietojen oikeellisuudesta on ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 4 §:n mukaan rekisterinpitäjällä. Ulkomaalaisrekisteristä annetusta laista tai sen säätämiseen liittyvästä hallituksen esityksestä<sup>169</sup> ei käy tarkemmin ilmi, millaisia selvityksiä ulkomaalaiselta mahdollisesti pyydetään kirjattaessa esimerkiksi hänen siviilisäätytietoaan ulkomaalaisrekisteriin. Tämä herättää kysymyksen siitä, miten luotettavina ulkomaalaisrekisteriin talletettuja tietoja voidaan pitää.<sup>170</sup>

Väestötietolain 10.1 §:n, joka koskee ulkomaalaisen tietojen tarkistamista ulkomaalaisrekisteristä, tarkoituksena on ollut ensisijaisesti ollut varmentaa kyseessä olevan ulkomaalaisen henkilöllisyys ja häntä koskevien tietojen luotettavuus asiaa väestötietojärjestelmän näkökulmasta tarkastellen. Toinen pykälän tavoitteista on ollut varmistaa, etteivät väestötietojärjestelmään ulkomaalaisesta talletettavat tiedot poikkeaisi henkilöstä ulkomaalaisrekisteriin talletetuista tiedoista. Tämä sääntely yhdistettynä väestötietolain 19.1 §:n vaatimuksiin asianmukaisesti laillistetuista asiakirjoista pyrkii takaamaan väestötietojen korkean laadun niiden nauttiessa Suomessa julkista luotettavuutta. Samaa tavoitetta tukevana voidaan nähdä myös Maahanmuuttoviraston lausunnon pyytämistä koskevan, väestötietolain 10.2 §:n tarkoitusperät.<sup>171</sup> Edellä mainitun mukaisesti lainsäädännöstä tai lain esitöistä ei kuitenkaan ilmene, miten ulkomaalaisrekisteriin päätyvät henkilötiedot varmennetaan vai varmennetaanko niitä lainkaan. Mikäli ulkomaalaisrekisteriin talletetaan esimerkiksi perhesuhdetietoja perustuen vain henkilön omaan ilmoitukseen, ja maistraatti joutuu pyytämään Maahanmuuttovirastolta lausuntoa henkilöä väestötietojärjestelmään rekisteröidessään, on mahdollista, että henkilön rekisteröinti väestötietojärjestelmään vain tarpeettomasti pitkittyy lausuntoa odottaessa; jos Maahanmuuttovirastolla ei ole käytettävissään henkilön perhesuhteista muuta selvitystä kuin henkilön oma ilmoitus, voidaan lausunnon painoarvo nähdä melko pienenä, ja lausunnon pyytämistä lähinnä käsittelyaikaa pidentävänä tekijänä. Jotta ulkomaalaisrekisterin ohjaava vaikutus toteutuisi kunnollisesti, tulisi ulkomaalaisrekisteriin talletettujen tietojen luonnollisesti olla luotettavin keinoin varmennettu ja.

---

<sup>169</sup> HE 206/1997.

<sup>170</sup> Esim. hallituksen esityksessä 156/2006 vp, s. 21: perheenjäsenen tiedot merkitään ulkomaalaisrekisteriin usein hakijan omaan ilmoitukseen perustuen. Rekisteröinnin yhteydessä ei ole mahdollista selvittää, pitääkö ilmoitettu perhesuhdetieto paikkansa ja täyttääkö ilmoitettu perheenjäsen varsinaisesti perheenjäsenen määritelmää. (Kyseiseen hallituksen esitykseen perustuvalla lakimuutoksella muun muassa laajennettiin ulkomaalaisrekisterin henkilöllistä ulottuvuutta.)

<sup>171</sup> HE 89/2008 vp, s. 70–71.

### 4.3. Ulkomaalaisen rekisteröintimenettely käytännössä

Ulkomaalaisen tulee väestötietolain 9.2 §:n mukaan pyytää tietojensa rekisteröintiä väestötietojärjestelmään sillä alueella toimivaltaiselta maistraatilta, jossa hän ilmoittaa Suomessa asuvansa. Ulkomaalaisen rekisteröintipyyntöjä voivat tarkemmin säädetyn mukaisesti vastaanottaa ja käsitelläkin myös muut viranomaistahot, mutta pääsääntöinen rekisteröintivas-  
tuu on maistraateilla<sup>172</sup>. Edellä mainitun lainkohdan 2. momentti lähtökohtaisesti velvoittaa maistraatin varmistumaan rekisteröintiä pyytävän ulkomaalaisen henkilöllisyydestä voimassa olevaa matkustusasiakirjaa hyödyntäen. Myös ulkomaalaisen oleskelun laillisuus tulee väestötietoasetuksen 30 §:n mukaan tarkistaa ulkomaalaisen rekisteröintipyyntöä vastaanottaessa.

Väestötietolain 10 §:ssä asetetaan maistraatille velvollisuus tutkia ulkomaan kansalaisen osalta hänen tietonsa ulkomaalaisrekisteristä ennen kuin maistraatti lisää, muuttaa tai korjaa ulkomaan kansalaisen henkilötietoja koskevan rekisterimerkinnän väestötietojärjestelmään. Ulkomaan kansalaisen itse rekisteröitymislomakkeella ilmoittamia tietoja siis verrataan hänestä ulkomaalaisrekisterissä oleviin tietoihin.<sup>173</sup> Mikäli nämä tiedot eroavat toisistaan tai ulkomaalaisrekisteristä puuttuu joitain ulkomaalaisen ilmoittamia tietoja, maistraatin tulee ennen henkilön rekisteröintiä väestötietojärjestelmään pyytää näistä tiedoista lausunto Maahanmuuttovirastolta väestötietolain 10.2 §:n mukaisesti. Maahanmuuttoviraston lausunnon saavuttua maistraatti ratkaisee, miten se tietojen tallettamisen kanssa toimii. Maahanmuuttoviraston lausunnon asema suuntaa antavana eikä oikeudellisesti velvoittavana elementtinä käy ilmi väestötietolain 10.3 §:ssä säädetystä: maistraatin tulee ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle, mikäli sen väestötietojärjestelmään tekemä rekisterimerkintä ulkomaalaisesta poikkeaa siitä kannasta, mikä Maahanmuuttovirastolla kyseiseen asiaan on. Muita tarkistettavia seikkoja ennen väestötietojärjestelmään rekisteröintiä ovat väestötietoasetuksen 30 §:n mukaan se, ettei kyseisen ulkomaalaisen tietoja ole aiemmin rekisteröity väestötietojärjestelmään, sekä työsuhteen olemassaolo työsuhteen osoittavasta

---

<sup>172</sup> Ulkomaalaisen rekisteröinnin toimijoita ovat toistaiseksi maistraatit ja Verohallinto väestötietolain 22 §:n mukaisesti. Tarkoituksena on antaa rinnakkainen toimivalta ulkomaalaisten rekisteröintiin myös Maahanmuuttovirastolle ja poliisille. Muutoksen johdosta maistraateilta jäisi pois merkittävä osa ulkomaalaisten ensirekisteröintejä, kun ulkomaalaisen rekisteröintipyyntönsä esittäminen mahdollistuisi jo oleskeluluvan myöntämisen tai oleskeluoikeuden rekisteröinnin yhteydessä, mutta maistraateilla säilyisi edelleen merkittävä toimivalta väestötietojärjestelmän tietojen ylläpidossa. Ks. tarkemmin HE 195/2013 vp, s. 13.

<sup>173</sup> Väestötietoasetuksen 29 §:ssä mahdollistetaan muutamassa tapauksessa tietojen tarkistamisvelvollisuudesta poikkeaminen, mutta käytännössä ulkomaan kansalaisen itsensä ilmoittamien tietojen vertaaminen hänen Maahanmuuttovirastolle ilmoittamiinsa tietoihin ennen henkilön rekisteröintiä väestötietojärjestelmään on kuitenkin pääsääntö.

asiakirjasta, mikäli rekisteröinti väestötietojärjestelmään perustuu työsuhteesta johtuvaan tarpeeseen.

Kun ulkomaalaisen rekisteröinnin edellytykset ovat kunnossa, tallettaa maistraatti henkilön tiedot väestötietojärjestelmään, ja tässä yhteydessä maistraatin käyttämä tallennusjärjestelmä luo ulkomaalaiselle henkilötunnuksen<sup>174</sup>. Väestötietolain 10 §:ssä on asetettu maistraatille velvollisuus ilmoittaa kirjallisesti maistraatin tekemän rekisterimerkinnän sisällöstä väestötietojärjestelmään rekisteröidylle ulkomaalaiselle. Tästä eteenpäin ulkomaalaisella on suomalainen henkilötunnus ja hänen tietonsa löytyvät väestötietojärjestelmästä samalla tavoin kuin Suomen kansalaistenkin tiedot. Väärien tietojen antaminen väestötietojärjestelmään rekisteröitymisen yhteydessä on rikoslain 16:7 §:n mukaan rangaistava teko. Seurausena rekisterimerkintärikoksesta voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään kolme vuotta, ja myös rekisterimerkintärikoksen yritys katsotaan rangaistavaksi teoksi.

#### **4.4. Kotikunnan saaminen Suomesta**

Ulkomaalaisten rekisteröinnistä puhuttaessa törmää usein termeihin tilapäinen ja vakituinen rekisteröinti. Tällä tarkoitetaan sitä, tuleeko ulkomaalaiselle Suomeen tilapäinen vai vakituinen asuinpaikka, toisin sanoen onko hänellä kotikuntaa Suomessa vai ei.<sup>175</sup> Kotikuntalain 4 §:n mukaan ulkomaalaisen kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka määräytyy kotikuntalain säännösten mukaisesti silloin, kun ulkomailta Suomeen muuttavalla henkilöllä on Suomen kansalaisuus, hänellä on jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava oleskelulupa, hän on kansalaisuudeltaan EU:n kansalainen, Pohjoismaan kansalainen, Liechtensteinin tai Sveitsin kansalainen ja hän on rekisteröinyt oleskeluoikeutensa niissä tapauksissa, kun nämä säännökset häntä koskevat, tai silloin, kun hänellä on tilapäiseen oleskeluun oikeuttava oleskelulupa vähintään vuoden ajaksi ja olosuhteet<sup>176</sup> kokonaisuudessaan huomioiden tarkoitus jäädä Suomeen vakituisesti asumaan. Oikeus kotikuntaan Suomessa on em. lainkohdan nojalla myös sellaisen ulkomaalaisen perheenjäsenellä, jonka kotikunta määräytyy edellä mainitun lainkohdan perusteella kotikuntalain mukaan.

---

<sup>174</sup> Kun ulkomaalainen saa itselleen suomalaisen henkilötunnuksen, pysyy tämä tunnus aina samana riippumatta siitä, onko henkilö rekisteröity Suomeen tilapäiseksi vai vakituisesti asukkaaksi tai siitä, muuttaako henkilö välillä pois Suomesta palaten myöhemmin takaisin Suomeen. Ks. Väestörekisterikeskus 2013 a.

<sup>175</sup> Maistraatit: Ulkomaalaisten rekisteröinti.

<sup>176</sup> Tarkoitusta jäädä vakituisesti asumaan Suomeen voi ilmentää esimerkiksi Suomesta saatu työpaikka tai avioliitto Suomessa vakituisesti asuvaan henkilöön. Ks. tarkemmin HE 104/1993 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 2. luku.

Kotikuntalain 2.1 §:n mukaan henkilön kotikunta on lähtökohtaisesti se kunta, jossa hän asuu. Asumisella viitataan henkilön tosiasialliseen asumiseen jossakin Suomen kunnassa, joka määräytyy yleensä henkilön tekemän muuttoilmoituksen perusteella<sup>177</sup>. Mikäli henkilön käytössä on useampia asuntoja tai hänellä ei ole asuntoa lainkaan, kotikuntalain 2 §:n mukaan hänen kotikunnakseen katsotaan se kunta, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen perusteella pitää itse kotikuntanaan tai johon hänellä edellä mainittujen seikkojen perustella on kiinteä yhteys<sup>178</sup>. Ensisijaisena lähtökohtana voidaan pitää sitä, että henkilön kotikunta on se kunta, joka väestötietojärjestelmään on hänen kotikunnakseen merkitty<sup>179</sup>. Väestötietojärjestelmästä ilmenevä kotikuntamerkintä ei kuitenkaan ole muita viranomaistahoja oikeudellisesti sitova, vaikka lähtökohtaisesti rekisteriviranomaisen kantaa noudatetaankin, ellei siitä poikkeamiseen ole erityistä syytä<sup>180</sup>. Esimerkiksi kunnanvaltuusto ratkaistessaan vaalikelpoisuuden mahdollista menetystä kunnasta poismuuton takia soveltaa kotikuntalakia itsenäisesti, ja valtuusto voi päätyä henkilön kotikunnan osalta muuhunkin ratkaisuun kuin mihin rekisteriviranomaisena toimiva maistraatti on päättänyt. Rekisteriviranomaisen tekemä kotikuntamerkintä ei ole valituskelpoinen päätös, mutta siihen on mahdollista vaatia korjausta sekä asia- että kirjoitusvirheen perusteella kotikuntalain 4. luvun säännösten perusteella.<sup>181</sup>

Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä perustuu asumisperiaatteeseen: kunta järjestää sosiaali- ja terveyspalveluja *asukkailleen*<sup>182</sup>. Kuntalain neljännessä luvussa puolestaan taataan kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta; jo nämä seikat tekevät henkilön kotikuntamerkin-  
nän merkitykselliseksi niin suomalaisten kun ulkomaalaistenkin henkilöiden jokapäiväisessä elämässä. Kunnan lakisääteisillä tehtävillä on yhteyttä esimerkiksi Suomen perustuslaissa kaikille taattujen perusoikeuksien toteutumiseen<sup>183</sup>. Suomeen muuttavien ulkomaalais-

---

<sup>177</sup> Harjula–Prättälä 2007, s. 150.

<sup>178</sup> Esim. KHO:n 13.6.2001 antamassa ratkaisussa (taltionumero 1429) henkilön kotikunnaksi katsottiin se kunta, jossa hänellä oli puolisonsa kanssa yhteinen koti sekä osa-aikainen työpaikka eikä sitä kuntaa, jossa hän kertomansa mukaan vietti kaiken vapaa-aikansa. Ratkaisun perusteluissa tuotiin esille, että henkilön omalle käsitykselle kotikunnastaan tulee antaa painoarvoa, mutta ratkaisun kotikunnan määräytymisessä tekee kuitenkin rekisteriviranomaisena toimiva maistraatti.

<sup>179</sup> Esim. Heuru 2002, s. 156: "Kotikunta todetaan virallisesti maistraatin ylläpitämässä väestörekisterissä--".

<sup>180</sup> Muun muassa vakuutusosoikeuden 2.11.2012 antama ratkaisu (diaarinumero 3056:2012) ilmentää sitä, että Kansaneläkelaitos ja opintotuen muutoksenhakulautakunta perustivat päätöksensä väestötietojärjestelmään merkittyyn kotikuntatietoon. Vakuutusosoikeus kuitenkin päätyi erilaiseen ratkaisuun ja sovelsi kotikuntalakia itsenäisesti, jolloin vakuutusosoikeuteen valittajan vaatimukset hyväksyttiin.

<sup>181</sup> Tarvittaessa esimerkiksi kahden kunnan erilaiset näkemykset siitä, kumpaa näistä kunnista on pidettävä henkilön kotikuntana ja kumpi kunnista näin ollen on velvollinen järjestämään kyseiselle henkilölle kunnallisia palveluja, voidaan saattaa hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden ja edelleen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Kotikuntaa koskevista päätöksistä lisää esim. teoksessa Harjula–Prättälä 2007, s. 151.

<sup>182</sup> Tuori 2004, s. 45.

<sup>183</sup> Ks. esim. Heuru 2002, s. 143 ss.

ten osalta ongelmalliseksi perusoikeuksien toteutumisen kannalta muodostuu se ihmisryhmä, joka ei saa itselleen kotikuntaa Suomesta. Kunnan palveluvelvoitteen kohdistuessa kunnan asukkaisiin jäävät monet tilapäisesti tai laittomasti maahan muuttaneet ulkomaalaiset pääsääntöisesti esimerkiksi kunnallisten terveyspalvelujen ulkopuolelle, kun heillä ei ole kotikuntaa Suomessa.<sup>184</sup> Väestötietojärjestelmämerkinnöistä, kotikuntamerkintä mukaan lukien, kumpuaviin oikeusvaikutuksiin ja niiden yhteyteen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen palataan tarkemmin luvussa viisi.

#### **4.5. Kun väestötietojärjestelmään talletettava tieto perustuu ulkomaiseen asiakirjaan**

Pääsääntönä voidaan pitää sitä, että tehtäessä merkintöjä väestötietojärjestelmään tulee rekisteröitävien tietojen perustua viralliseen asiakirjaan. Väestötietolain 19.1 §:n mukaan silloin, kun rekisteröitäväksi ilmoitettava tieto perustuu ulkomaiseen asiakirjaan, tulee tieto tarkistaa alkuperäisestä, virallisesta asiakirjasta tai sen luotettavasti oikeaksi todistetusta jäljennöksestä, tai tiedon luotettavuus tulee olla aiemmin varmistettu suomalaisessa tuomioistuim- tai hallintomenettelyssä. Asiakirjassa tulee olla myös asianmukainen laillistus tai sen alkuperästä kertova, asiakirjan antaneen valtion toimivaltaisen viranomaisen selvitys, jollei Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen velvoitteiden täyttämisestä muuta johdu. Maistraatin on mahdollista pyytää Maahanmuuttovirastolta, ulkoministeriöltä tai poliisiviranomaiselta lausunto ulkomaisesta asiakirjasta, jossa otetaan kantaa asiakirjan aitouteen ja luotettavuuteen. Huomioiden väestötietojärjestelmän tietojen nauttima julkinen luotettavuus sekä väestötietojärjestelmän tietojen lukuisat käyttökohteet on lähtökohta väestötietojärjestelmään tehtävien merkintöjen todentamisesta virallisella asiakirjalla ainoastaan aiheellinen.<sup>185</sup> Edellä mainittu säännös tulee sovellettavaksi esimerkiksi silloin, kun henkilön perhesuhdetietoja rekisteröidään väestötietojärjestelmään, toisin sanoen merkitään väestötietojärjestelmään esimerkiksi henkilön x olevan avioliitossa henkilön y kanssa.

Väestötietolain 19 § asettaa velvollisuuden myös ulkomaisen asiakirjan esittäjälle: se, joka ulkomaisen asiakirjan esittää, on tarvittaessa velvollinen huolehtimaan esittämänsä asiakirjan käännättämisestä suomen tai ruotsin kielelle sekä sen laillistamisesta. Jos henkilö vaatii esimerkiksi ulkomailla solmitun avioliittonsa rekisteröimistä väestötietojärjestelmään, on hänellä itsellään velvollisuus huolehtia avioliittotodistuksen laillistamisesta ja käännättä-

---

<sup>184</sup> Nykänen 2013, s. 47.

<sup>185</sup> Hallituksen esityksessä 89/2008 vp sivulla 84 on todettu, ettei väestötietojärjestelmän tietojen nauttimaan julkiseen luotettavuuteen peilaten ei väestötietojärjestelmään tulisi tallettaa tietoja sellaisiin ulkomaisiin asiakirjoihin perustuen, joiden alkuperää ei ole luotettavasti varmennettu.

misestä, rekisteriviranomaiselle tämä ei väestötietolain mukaan kuulu.<sup>186</sup> Käännösten osalta lähtökohtana voitaneen pitää sitä, että asiakirjan tulee olla käännetty auktorisoidulla kielenkääntäjällä. Väestötietolaissa ei ole mainintaa auktorisoidun kielenkääntäjän käyttämisestä, mutta huomioitaessa jälleen väestötietojen julkinen luotettavuus, olisi riski oman edun tavoittelusta esimerkiksi asiakkaan itsensä kääntäessä todistustaan huomattavan suuri. Auktorisoidun kielenkääntäjän käyttämiseen ei ota kantaa myöskään Väestörekisterikeskuksen maistraateille toimittama ohje ulkomaalaisten rekisteröintiin<sup>187</sup>.

Asiakirjan laillistamisen pääasiallisena tarkoituksena on varmentaa, että asiakirjan on antanut antovaltiossa toimivaltainen viranomainen. Lisäksi laillistamisen kautta varmennetaan asiakirjan sisältöä sekä sen pätevyyttä antovaltiossa. Tapoja asiakirjan laillistamiseen on kaksi, *grand legalisation* ja *apostille*. Niiden valtioiden kohdalla, jotka ovat ratifioineet Haagissa 5.10.1961 tehdyn yleissopimuksen<sup>188</sup> ulkomaisten yleisten asiakirjojen laillistamisvaatimuksen poistamisesta, käytetään laillistamiseen *apostille*-nimistä, määrämuotoista todistusta.<sup>189</sup> *Grand legalisation*-niminen laillistusmenetelmä on käytössä niiden valtioiden kohdalla, jotka *eivät* ole ratifioineet Haagissa 5.10.1961 tehtyä yleissopimusta yleisten asiakirjojen laillistamisvaatimuksen poistamisesta. Tällöin laillistamisen menettely on kaksivaiheinen, ja siihen osallistuvat ministeriö sekä lähetystö.<sup>190</sup> Asiakirjojen laillistamisvelvoite koskee lähtökohtaisesti kaikkia muita valtioita kuin Pohjoismaita<sup>191</sup>, ja lisäksi on mahdollista, että tietyn valtion kanssa on erikseen sovittu asiakirjojen laillistamisvaatimuksen poistamisesta Suomen ja tämän toisen valtion välillä<sup>192</sup>.

---

<sup>186</sup> Käännöksen hankkimista ei kuitenkaan voitane edellä mainitun säännöksen nojalla nähdä ehdottoman välttämättömänä lainkohdan sanamuodon kuuluessa "--velvollinen tarvittaessa huolehtimaan--". Väestötietolain esitöistä ei käy tarkemmin ilmi, mihin tilanteisiin ilmaisu tarvittaessa viittaa, mutta johtopäätös voitaneen vetää niin, että asiakirjan vastaanottavan viranomaisen ymmärtäessä objektiivisesti tarkastellen riittävän hyvin asiakirjan kieltä, voidaan käännös jättää hankkimatta Ks. tarkemmin: HE 89/2008 vp; HE 195/2013 vp.  
<sup>187</sup> Väestörekisterikeskus 21.2.2014, s. 1 ss.

<sup>188</sup> Yleissopimus ulkomaisten yleisten asiakirjojen laillistamisvaatimuksen poistamisesta SopS 46/1985.

<sup>189</sup> Haagin sopimuksen ratifioineet valtiot voi tarkistaa internetistä osoitteesta *hcch.e-vision.nl*, ja samasta osoitteesta löytyvät myös maittain viranomaiset, jotka *apostille*-todistuksia antavat. *Apostille* voi olla leima tai erillinen asiakirja, mikä liitetään alkuperäiseen asiakirjaan tai sen luotettavasti oikeaksi todistettuun jäljennökseen Ks. lisätietoja: Maistraatit: Ohjeita ulkosuomalaisille.

<sup>190</sup> Esimerkiksi Thaimaan viranomaisen antama, Suomeen saapuva asiakirja laillistetaan niin, että Thaimaan ulkoministeriö varmentaa asiakirjan ensin leimalla ja ulkoministeriön virkailijan allekirjoituksella, tämän jälkeen Bangkokissa sijaitseva Suomen suurlähetystö todistaa vielä Thaimaan ulkoministeriön leiman ja virkailijan allekirjoituksen oikeaksi. Lisätietoja varten ks. Suomen Bangkokin suurlähetystö: Notaari- ja laillistamisasiat.

<sup>191</sup> Maistraatit: Ohjeita ulkosuomalaisille.

<sup>192</sup> Ks. tarkemmin maistraattien verkkosivuilta ohjeistus "Englanninkielisiä väestörekisteriasiakirjoja ei tarvitse laillistaa Suomen ja Viron välillä".

Mikäli ulkomaalaisella ei ole saatavissa voimassa olevaa matkustusasiakirjaa, jota väestötietolain 9.2 § edellyttää, tai sellaisia laillistettuja asiakirjoja, joista em. lain 19.1 §:ssä on säädetty, voidaan näiden puuttumiseen harkita sovellettavaksi väestötietolain 19.2 §:ssä säädettyä menettelyä muusta luotettavasta selvityksestä väestötietojärjestelmään talletettavan tiedon perusteena. Kyseisen 19.2 §:n suoma mahdollisuus poiketa pääsäännöstä laillistettujen asiakirjojen tai voimassa olevan matkustusasiakirjan suhteen on kirjoitettu varsin väljästi. Lainkohdassa ei anneta selkeää vastausta ensinnäkään siihen, millaisissa tilanteissa voimassa olevan matkustusasiakirjan tai laillistettujen asiakirjojen vaatimisesta voitaisiin poiketa, eikä myöskään siihen, millaista selvitystä voidaan pitää muuna luotettavana selvityksenä, jonka perusteella tietoja voitaisiin väestötietojärjestelmään tallettaa. Voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisen osalta väestötietolain muutoksen esitöissä todetaan vain, että maistraatille tulee esittää *muuta asiakirjoja tai selvityksiä*, joita voitaisiin hyödyntää henkilöllisyyden varmentamisessa, sen enempää asiakirjojen ja selvitysten laatua erittelemättä. Maistraatin on mahdollista pyytää Maahanmuuttovirastolta lausuntoa siitä, onko matkustusasiakirjan hankkiminen tosiasiallisesti katsottava mahdottomaksi. Lisäksi maistraatille tulee selvittää, miksei voimassa olevaa matkustusasiakirjaa tässä tapauksessa voi saada ja mitä sen hankkimisen hyväksi on tehty.<sup>193</sup>

Laillistettujen asiakirjojen vaatimuksesta voitaisiin väestötietolain esitöiden mukaan jousittaa esimerkiksi kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen vuoksi, tiettyjen henkilöryhmien kohdalla tai jonkin muun erityisen syyn<sup>194</sup> vuoksi. Maistraatille esitettävänä, muuna hyväksyttävänä selvityksenä voisivat toimia esimerkiksi ulkomaisen viranomaisen asiakirja, yksityisen tahon antama todistus tai henkilön toiselle viranomaiselle antama kertomus. Myös tässä tapauksessa ulkomaalaisen tulee esittää maistraatille selvitystä siitä, millaisin toimin asiakirjaa on yritetty hankkia ja miksi se ei ole onnistunut. Maahanmuuttovirasto antaa pyynnöstä lausunnon maistraatille keräämistään maatiedoista ja siitä, onko asiakirjoja ylipäänsä tietystä valtiosta saatavilla ja onko asianomaisen ulkomaalaisen mahdollista niitä hankkia. Maistraatti voi pyytää lausuntoa myös ulkoasiainministeriöltä, jonka kannanotto kohdistuisi asiakirjojen laillistamiseen edustustojen toimesta kyseisellä hetkellä. Mahdolliset lausunnot ovat suuntaa antavia elementtejä, jotka saatuaan maistraatti rekis-

---

<sup>193</sup> HE 195/2013 vp, s. 16.

<sup>194</sup> HE 195/2013 vp, s. 17: Erityisenä syynä voidaan pitää esimerkiksi valtiota kohdannutta ympäristökatastrofia, joka on lamauttanut yhteiskunnan toimintaa.

teriviranomaisena ratkaisee, tallettaako se ulkomaalaisen tietoja väestötietojärjestelmään niin sanotusti puutteelliseen asiakirjanäyttöön perustuen.<sup>195</sup>

#### **4.6. Ulkomaalaisen rekisteröintimenettelyssä ilmenevä perus- ja ihmisoikeusproblematiikka**

Edellä toisessa luvussa selostetun mukaisesti ulkomaalaisia voi saapua Suomeen hyvinkin erilaisista olosuhteista. Työn tai opiskelun perässä Suomeen muuttaneiden yhteydet kotivaltioonsa ovat pääsääntöisesti hyvin erilaiset kuin kansainvälistä suojelua saaneella henkilöllä, joka on voinut paeta kotivaltiotaan jopa henkensä menettämisen uhall. Tarve kansainväliseen suojeluunkin voi johtua paitsi ainoastaan kyseiseen henkilöön kohdistuvasta, henkilökohtaisesta syystä, myös kyseessä olevan valtion yleisistä olosuhteista<sup>196</sup>. On myös mahdollista, että Suomen viranomaisten vaatimia asiakirjoja on käytännössä saatavissa, mutta ongelmia ilmenee niiden laillistusvaiheessa<sup>197</sup>. Joidenkin henkilöiden kohdalla voi aktualisoitua suoranainen valtiottomuus; muun muassa globaalin liikkuvuuden lisääntyminen ja erilaisten siteiden syntyminen ovat olleet osatekijöinä siinä, että ihmisiä on jäänyt vaille minkään valtion kansalaisuutta ja näin ollen kansalaisuuden ja kotivaltion tarjoamia oikeuksia ja apuja<sup>198</sup>. Dokumentaatio ja asioiden todistaminen erilaisten asiakirjojen avulla on noussut nykymaailmassa entistä tärkeämmäksi, ja dokumentaation taso tai sen puuttuminen ilmentää osaltaan valtion kehitystasoa kansalaistensa ja ulkomaalaisten valvonnassa. Valtiot, joissa olemassa olevan ja vaaditun dokumentaation taso on alhainen, sallivat usein myös helpommin laittomien maahanmuuttajien jäädä alueelleen kuin ne valtiot, joissa dokumentaation aste on kehittyneempi<sup>199</sup>. Suomessa väestötietojärjestelmään rekisteröityviltä ulkomaalaisilta vaadittava dokumenttien määrä on korkea johtuen väestötietolain asettamista vaatimuksista.

Ulkomaalaisten lähtökohtia ei siis voida nähdä täysin tasavertaisina väestötietojärjestelmään rekisteröintiä ajatellen: toisille väestötietolain ulkomaalaisen rekisteröintiä koskevien

---

<sup>195</sup> HE 195/2013 vp, s. 17.

<sup>196</sup> Tiilikainen 2003, s. 49–50: Esimerkiksi Somaliassa, josta on paennut huomattava määrä ihmisiä sekä maan rajojen ulkopuolelle että maan sisäisinä pakolaisina, ei ole ollut toimivaa keskushallintoa yli 20 vuoden johtuen Somaliassa edelleenkin vaikuttavasta sisällissodasta.

<sup>197</sup> Esimerkiksi irakilaisien asiakirjojen laillistaminen oli pitkään pysähdyksissä, koska Suomen suurlähetystö Bagdadissa on suljettu, ja Suomen Damaskoksen suurlähetystön lähetetty henkilökunta poistui Syyriasta maan heikentyneen turvallisuustilanteen vuoksi. Irakin viranomaisten myöntämisen asiakirjojen laillistaminen jatkui vasta 1.11.2013, kun Damaskos-maahantulotiimi Ankarassa aloitti kyseisten asiakirjojen laillistamisen. Ks. Suomen Ankaran suurlähetystö, 6.11.2013; Ulkoasiainministeriö 20.3.2012; Ulkoasiainministeriö 10.9.2009.

<sup>198</sup> Sirva 2002, s. 319–320; Pentikäinen–Scheinin 1994, s. 258–259.

<sup>199</sup> Sadiq 2009, s. 116–119.



edellytysten täyttäminen on huomattavasti vaikeampaa kuin toisille. Väestötietolain mukaan ensisijaisena lähtökohtana ulkomaalaisen rekisteröinnissä väestötietojärjestelmään on, että hänellä tulee olla voimassa oleva matkustusasiakirja henkilöllisyytensä osoittamiseen sekä muut tarvittavat asiakirjat asianmukaisesti laillistettuina; vaatimuksista poikkeaminen muun luotettavaksi katsottavan selvityksen avulla on tarkoitettu sovellettavaksi ainoastaan poikkeustapauksissa<sup>200</sup>. Selkeää vastausta siihen, milloin nämä poikkeukset voisivat tulla sovellettaviksi, ja millaista muuta selvitystä on pidettävänä riittävänä, ei ole saatavissa sen enempää väestötietolain pykälistä, sen viimeisimpään muutokseen liittyvästä esityöstä<sup>201</sup> kuin Väestörekisterikeskuksen ohjeistuksestakaan ulkomaalaisten rekisteröintiin liittyen (jonka osalta on hyvä huomata, ettei kyseessä ole sinänsä lainsäädännöllinen instrumentti vaan viranomaisen ohje toiselle viranomaiselle lain tulkintaan).

Yhtenä henkilöryhmänä, jonka rekisteröinti väestötietojärjestelmään voitaisiin toteuttaa lähtökohtaisesti ilman voimassa olevaa kotivaltion matkustusasiakirjaa, mainitaan Somali- an kansalaiset. Myös laillistettujen asiakirjojen sivuuttamisen osalta esimerkkiryhmänä on käytetty Somalian kansalaisia, ja Väestörekisterikeskus toteaa, että tässä tapauksessa myös asiakkaan selvitysvelvollisuudesta ja lausuntojen pyytämisestä Maahanmuuttovirastolta tai ulkoministeriöltä voitaisiin joustaa. Samoin kansainvälistä suojelua saaneet henkilöt on mainittu henkilöryhmänä, joiden kohdalla väestötietolain vaatimuksista voitaisiin joustaa, mutta tämän on todettu koskevan asiakirjoja heidän kotivaltiostaan, mikäli he ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa juuri kotivaltioonsa nähden.<sup>202</sup> Muutoin kyseinen ohje valitettavasti sisältää ilmauksia kuten "pääsääntöisesti", "voitaneen" ja "useimmiten", joiden johdosta ohjeesta ei ole luettavissa yksiselitteistä linjaa väestötietolain tulkintaan. Väestörekisterikeskuksen ohje pohjautuu hallituksen esitykseen 195/2013 vp, joten tarkempia ohjeita ulkomaalaisen rekisteröintiin ei ole saatavissa lain esitöistäkään.<sup>203</sup>

---

<sup>200</sup> HE 195/2013 vp, s. 16.

<sup>201</sup> HE 195/2013 vp.

<sup>202</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että jotkut ulkomaalaisoikeudelliset toimenpiteet (esimerkiksi karkotus) voivat käytännössä merkitä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3. artiklan rikkomista, vaikka toimenpiteen toteuttava valtio itse ei 3. artiklan vastaiseen menettelyyn syyllistyisikään. Tästä toimii esimerkkinä muun muassa oikeustapaus Soering v. Iso-Britannia, 1989.

<sup>203</sup> Somalian passia ei tunnusteta Suomessa luotettavana matkustus- ja tunnistamisasiakirjana, joten Somalian kansalaisilla ei lähtökohtaisesti ole mahdollisuutta täyttää väestötietolain 9.2 §:n vaatimusta voimassa olevasta matkustusasiakirjasta ainakaan kotivaltionsa myöntämällä asiakirjalla. Väestörekisterikeskuksen ohjeistuksen mukaan ulkomaalaisen selvitysvelvollisuudesta voitaisiin lähtökohtaisesti poiketa sellaisen valtion kohdalla, josta luotettavien asiakirjojen hankkiminen tiedetään yleisesti mahdolliseksi. Näin ollen esimerkiksi Somalian kansalaisten ei aina tarvitsisi esittää maistraatille selvitystä voimassa olevan matkustusasiakirjan hankkimisen mahdollisuudesta eikä maistraatin hankkia asiasta Maahanmuuttoviraston tai ulkoministeriön lausuntoa. Ks. tarkemmin Väestörekisterikeskus 21.2.2014, s. 5–10.

Ennen kaikkea tämä herättää kysymyksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta: ovatko kaikki ulkomaalaiset tasa-arvoisia lain edessä tarkasteltaessa ulkomaalaisen rekisteröintiä väestötietojärjestelmään<sup>204</sup>. Vaikka tiettyjen henkilöryhmien kohdalla väestötietolain vaatimusten täyttäminen lähtökohtaisesti tiedetään vaikeaksi tai mahdottomaksi, ei tämä voine tarkoittaa sitä, etteikö muillakin henkilöillä voisi olla ongelmallista täyttää näitä vaatimuksia. Näin ollen liian tarkat rajaukset tiettyjen henkilöryhmien suhteen siitä, keneltä aina edellytetään tiettyjä asiakirjoja talletettaessa tietoja väestötietojärjestelmään ja keneltä ei, eivät ole omiaan toteuttamaan yhdenvertaisuutta ulkomaalaisen rekisteröintiprosessissa, vaikkakin rekisteriviranomaisen työtä ne voisivat huomattavasti helpottaa ja selkeyttää. Perustuslakivaliokunta ei ole väestötietolakia koskevassa lausunnossaan<sup>205</sup> kiinnittänyt huomiota ulkomaalaisten rekisteröintimenettelyssä mahdollisesti piilevään yhdenvertaisuusproblematiikkaan, eikä hallintovaliokuntakaan ole lausunnossaan väestötietolain viimeisimpään muutokseen liittyen nostanut esiin tähän viittaavia seikkoja<sup>206</sup>. Väestötietojärjestelmän merkintöjen vaikutus suomalaisessa yhteiskunnassa on huomattava suomalaisten viranomaisten perustaessa päätöksensä lähtökohtaisesti väestötietojärjestelmästä ilmeneviin tietoihin (muun muassa henkilön siviilisäätö ja perhesuhteet), joten voidaan pitää tärkeänä, että jokaisella Suomeen asettuvalla ulkomaalaisella on yhtäläiset mahdollisuudet saada tietojaan rekisteröidyksi väestötietojärjestelmään. Edelleen melko tulkinnanvarainen väestötietolain säännöstö ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyen ei ole omiaan yhdenmukaistamaan käytäntöjä Suomen maistraateissa, joka on noussut esiin niin uutisoinnissa kuin vähemmistövaltuutetun lausunnoissakin<sup>207</sup>. Eri maistraatit voivat päätyä hyvinkin erilaisiin tulkintoihin siitä, milloin ulkomaalaisen rekisteröinti väestötietojärjestelmään voi tulla harvittavaksi ilman väestötietolain edellyttämiä asiakirjoja, ja millaisia muita selvityksiä voidaan pitää luotettavina ja riittävinä.

Hallinto-oikeuksissa on ratkottu kysymyksiä ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyen tapauksissa, joissa henkilön henkilöllisyyttä ei ole voitu luotettavasti selvittää. Helsingin hallinto-oikeuden 6.6.2012 antamalla ratkaisulla on pysytetty voimassa Helsingin maistraatin päätös jättää ulkomaalaisen tiedot tallettamatta väestötietojärjestelmään kokonaisuudessaan,

---

<sup>204</sup> Ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä taataan muun muassa perustuslain 6 §:ssä ja Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 7 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa säädetään syrjinnän kiellosta, mutta kyseinen artikla ei ole itsenäinen syrjinnän kiello vaan viittaa ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuihin muihin oikeuksiin. Ks. tarkemmin esim. Makkonen 2010, s. 132.

<sup>205</sup> PeVL 3/2009 vp.

<sup>206</sup> HaVM 2/2014 vp.

<sup>207</sup> Maistraattien erilaisia tulkintoja väestötietolain soveltamisesta on käsitelty muun muassa vähemmistövaltuutetun lausunnossa VVTDno 2013/16, vähemmistövaltuutetun 31.1.2013 antamassa selvityksessä sekä Ylen uutisoinnissa 18.3.2013.

koska kyseisen ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ei ole voitu varmistaa voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai muusta vastaavasta luotettavasta asiakirjasta. Kyseisessä tapauksessa henkilötunnuksen tarvetta oli perusteltu muun muassa ulkomaalaisen saamalla työpaikalla ja pankkitilin avaamisen mahdottomuudella henkilötunnuksen puuttuessa, pankkitilin puuttuminen taas vaikeuttaa palkanmaksua huomattavasti ja näin ollen voi johtaa ongelmiin työelämässä.<sup>208</sup> Hämeenlinnan hallinto-oikeus puolestaan on päättänyt täysin päinvastaiseen tulkintaan 24.9.2010 antamassaan päätöksessä: Hämeenlinnan maistraatin päätös olla antamatta henkilötunnusta ulkomaalaiselle vedoten puutteelliseen selvitykseen ulkomaalaisen henkilöllisyydestä on kumottu ja asia palautettu maistraatille uudelleen käsiteltäväksi. Tässä tapauksessa henkilötunnuksen tarvetta oli myös perusteltu muun muassa työelämän vaatimuksilla; hallinto-oikeuden päätöksessä nimenomaisesti mainitaan, että maistraatin tulee huolehtia kyseisen ulkomaalaisen väestötietojärjestelmärekisteröinnin toteutumisesta.<sup>209</sup>

Näissä tapauksissa on toki huomattava, että ratkaisut perustuvat tuona aikana voimassa olleeseen väestötietolakiin, jossa ei vielä ollut 1.3.2014 voimaan tullutta, nykyisen 9.2 §:n tuomaa mahdollisuutta soveltaa 19.2 §:n säännöksiä voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttuessa, mutta alkuperäinen väestötietolain (661/2009) 9.2 §:n säännös on kuitenkin kuulunut "-- Maistraatin on varmistuttava pyynnön esittäjän henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai muusta vastaavasta luotettavasta asiakirjasta". Näin ollen esimerkiksi passin esittämistä ei voida kyseisen lainkohdan sanamuodon nojalla nähdä ehdottomana vaatimuksena ulkomaalaisen väestötietojärjestelmään rekisteröinnille. Edellä mainittujen hallinto-oikeuksien ratkaisujen tulkinnat eroavat toisistaan täysin, joten yksinomaan näiden ratkaisujen perusteella ei ole mahdollista lähteä tekemään tulkintaa siitä, mikä painoarvo henkilöllisyyden selvittämiseksi väestötietojärjestelmään rekisteröinnissä tulee antaa. Pohdinnan arvoista kuitenkin on, että jos ulkomaalainen jätetään rekisteröimättä väestötietojärjestelmään puutteelliseen selvitykseen henkilöllisyydestä vedoten, tullaanko samalla kyseenalaistaneeksi esimerkiksi Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 6 artiklan säännöstä siitä, jonka mukaan jokaisella on oikeus tulla tunnustetuksi henkilönä lain edessä. Lisäksi tietojen rekisteröimättä jättäminen voi vaikuttaa myös muiden perus- ja ihmisoikeussäädöksissä taattujen oikeuksien toteutumiseen<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup> Helsingin hallinto-oikeuden päätös 6.6.2012, päätösnumero 12/0532/2.

<sup>209</sup> Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 24.9.2010, päätösnumero 10/0670/3.

<sup>210</sup> Ks. luvusta 5 väestötietojärjestelmämerkintöjen yhteys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen muuttamista koskevia asioita on käsitelty muun muassa Korkeimman hallinto-oikeuden 16.1.2013 antamissa päätöksissä taltionumerot 208 ja 211. Molemmissa tapauksissa on käsitelty Somaliasta peräisin olevan asiakirjan pätevyyttä väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen perusteena. Tapauksessa 208 asianosaisella henkilöllä oli Somaliasta saatu kuolintodistus puolisostaan, jota ei kuitenkaan oltu asianmukaisesti laillistettu. Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan katsonut laillistetun asiakirjan vaatimisen estävän perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden tai esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12 artiklassa taatun oikeuden avioliittoon toteuttamista ja hylkäsi valittajan vaatimuksen hänen aviopuolisonsa kuolintiedon merkitsemisestä väestötietojärjestelmään.<sup>211</sup> Samankaltaisesta tapauksesta oli kyse myös edellä jälkimmäisenä mainitussa oikeustapauksessa, jossa Suomessa asuva ja Suomessa väestötietojärjestelmään rekisteröity henkilö oli pyytänyt maistraattia tallettamaan väestötietojärjestelmään tiedon hänen ulkomailla myönnetystä avioerostaan. Henkilö oli esittänyt maistraatille jäljennöksen somalialaisesta avioeroasiakirjasta sekä sen englanninkielisestä käännöksestä; niin itse asiakirja kuin käännöskään eivät olleet alkuperäisiä eivätkä asianmukaisesti laillistettuja. Väestötietojärjestelmässä voimassa oleva avioliitto estää paitsi avioitumisen uudelleen<sup>212</sup>, myös korkeamman sosiaalietuuden saamisen, koska voimassa oleva avioliitto vaikuttaa sosiaalietuuden tasoon<sup>213</sup>. Huolimatta siitä tosiseikasta, ettei Somaliasta käytännössä katsoen ole saatavissa asianmukaisia, laillistettuja asiakirjoja, Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja totesi, ettei henkilön avioerotietoa tule merkitä väestötietojärjestelmään johtuen puutteellisesta asiakirjanäytöstä. Henkilön väestötietojärjestelmään merkitty avioliitto siis pysyi voimassa ulkomaisesta avioeropäätöksestä huolimatta. Väestötietojärjestelmän tietojen nauttima julkinen luotettavuus oli merkittävä ratkaisua ohjaava peruste

---

<sup>211</sup> Tapauksessa KHO 2013:208 oli kyse Suomessa asuvan ja Suomessa väestötietojärjestelmään rekisteröidyn ulkomaalaisen aviopuolison kuolintiedon tallettamisesta väestötietojärjestelmään. Kyseisen henkilön aviopuoliso oli asunut Somaliassa ja Suomessa asuvan osapuolen mukaan hänen aviopuolisonsa Somaliassa oli kuollut. Suomessa asuva puoliso oli esittänyt kuolemasta somalialaisen sairaalan antaman kuolintodistuksen, jota ei kuitenkaan oltu laillistettu väestötietolain vaatimusten mukaisesti. Tähän ja väestötietojärjestelmän tietojen nauttimaan julkiseen luotettavuuteen vedoten Pohjois-Pohjanmaan maistraatti ei ollut tallettanut henkilön aviopuolison kuolintietoa väestötietojärjestelmään, ja näin ollen henkilön avioliitto hänen Somaliasa asuvan aviopuolisonsa kanssa pysyi edelleen väestötietojärjestelmässä voimassa, vaikka asiakirjanäytön mukaan Somaliassa asuva puoliso oli kuollut. Tämä luonnollisesti esti Suomessa asuvaa puolisoa avioitumasta uudelleen, koska väestötietojärjestelmässä hänen avioliittonsa oli edelleen voimassa.

<sup>212</sup> Oikeus avioliittoon on taattu avioliittoikäisille henkilöille esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12 artiklassa ja Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 16 artiklassa. Pellonpään mukaan kansalliselä viranomaisella on tästä huolimatta harkintamarginaalia säättää esimerkiksi avioliiton vähimmäisikää koskevista vaatimuksista kansallisessa lainsäädännössä: oikeus avioliittoon ei ole absoluuttinen. Ks. tarkemmin Pellonpää 2005, s. 519–521.

<sup>213</sup> Avioliittolain 46 §:n mukaan aviopuolisoilla on avioliiton aikana keskinäinen elatusvelvollisuus.

myös tässä Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä, samoin edellä mainitussa tapauksessa numero 208.<sup>214</sup>

Edellä mainitut ratkaisut noudattavat tiukkaa linjaa: lain sanamuodosta ei ole poikettu, vaikka Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittanut taho on perustellut vaatimuksiaan muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kautta. Huolimatta siitä, että kyse on ollut Somaliasta, josta ei jo yleisen tiedon mukaan ole saatavissa asianmukaisia, laillistettuja asiakirjoja, ei Korkein hallinto-oikeus ole havainnut tapauksissa esimerkiksi perustuslain 6 §:ssä taatun yhdenvertaisuuden loukkausta. Ennen 1.3.2014 voimaan tullutta muutosta väestötietolakiin väestötietolain 19 §:n sanamuoto on toki ollut ehdoton, se mahdollisti tietojen tallettamisen väestötietojärjestelmään vain asianmukaisesti laillistettujen asiakirjojen nojalla, mutta tietojen tallettamatta jättämisen vaikuttaessa kuitenkin hyvin merkittävästi henkilön jokapäiväiseen elämään sekä muun muassa avioliitto-oikeuden toteutumiseen, olisi Korkein hallinto-oikeus voinut päätyä toisenlaiseenkin ratkaisuun. Korkeimman hallinto-oikeuden ollessa tällaisissa tapauksissa korkein kansallinen oikeusaste on ratkaisusta aistittavissa, että niin sanotusti lievempiä selvityksiä kuin asianmukaisesti laillistettuja, virallisia asiakirjoja tulisi hyväksyä väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen perusteena vain harvoissa poikkeustapauksissa.<sup>215</sup> Myös Väestörekisterikeskuksen kanta ohjeistuksessaan ulkomaalaisten rekisteröintiin on, että väestötietojärjestelmän tietojen nauttiman julkisen luotettavuuden vuoksi väestötietolain 19.1 §:n mukaisen asiakirjaselvityksen hankkimisesta ei tulisi poiketa kuin satunnaisissa tapauksissa<sup>216</sup>.

Väestötietolakiin vuosien saatossa tehdyt muutokset ulkomaalaiselta vaadittavan dokumentaation suhteen johtavat toisinaan myös epäloogisiin tilanteisiin: sama henkilö on voinut aiemmin saada tietojaan talletetuksi väestötietojärjestelmään ainoastaan omaan ilmoitukseensa perustuen, mutta myöhemmin niiden muuttaminen ei olekaan onnistunut ilman laillistettuja asiakirjoja todisteena muutoksista. Lakien vaatimusten muuttumista ei tietysti sinänsä voitane pitää paheksuttavana, vaikka edellä mainituissa KHO:n käsittelemissä tapauksissa ulkomaalaisiin kohdistuneet vaatimukset olivatkin kiristyneet, mutta mahdolli-

---

<sup>214</sup> Henkilöllä on ollut myös alkuperäiset kappaleet asiakirjoista, jotka hän on esittänyt pyydettyä Oulun hallinto-oikeudelle, mutta ei Pohjois-Pohjanmaan maistraatille avioeron tallettamista väestötietojärjestelmään pyytäneenä. Ks. tarkemmin KHO 2013:211.

<sup>215</sup> Toisaalta on relevanttia huomata, että oikeuskäytäntö ei ole normatiivisen oikeuslähdeopin mukaan vahvasti velvoittava oikeuslähde, jota tulisi ehdottomasti noudattaa.

<sup>216</sup> Väestörekisterikeskus 21.2.2014, s. 8.

sesti joitain ajatuksia luottamuksensuojaan<sup>217</sup> liittyen kyseisten tapausten ulkomaalaisilla henkilöillä on herännyt. Avioliitto-oikeuden osalta on huomattava, että avioliittotiedon tallettamisella väestötietojärjestelmään ei sinänsä ole konstitutiivista merkitystä avioliiton pätevyyden kannalta, mutta väestötietojärjestelmän henkilötietojen nauttiessa julkista luotettavuutta ja toimiessa päätöksenteon perustana avioliittotiedon tallettamisella väestötietojärjestelmään on käytännössä suuri merkitys<sup>218</sup>.

Oikeutta hyvään hallintoon ei ole yksittäisenä perusoikeutena mainittu perustuslain perusoikeuksia koskevassa luvussa, mutta perustuslain 21 §:n viittauksen hyvän hallinnon takeisiin voidaan nähdä oikeuttavan hallintotoiminnan kohteena olevat henkilöt vaatimaan hyvän hallinnon takeiden noudattamista myös hallintokäytännössä<sup>219</sup>. Hyvä hallinto muodostuu useista osatekijöistä<sup>220</sup>, mutta ulkomaalaisen rekisteröintimenettelyä ajatellen relevantimmat näistä ovat yhdenvertaisuuden vaatimus ja hallinnon palveluperiaate. Hallinnossa asioivia tulee kohdella yhdenmukaisesti, ja palveluperiaatteen nojalla viranomaisella on velvollisuus neuvonnan antamiseen asiakkaille. Neuvonnan antamista jossain määrin hankaloittavat väljähdöt säädökset: maistraattien mahdolliset sisäiset menettelyohjeet ovat arvokasta materiaalia neuvottaessa ulkomaalaisia, millaisia dokumentteja heillä missäkin tapauksessa tulee olla tietojen tallettamista väestötietojärjestelmään ajatellen. Asian toinen puoli kuitenkin on jälleen yhdenvertaisuus; tarve valtakunnalliseen ohjeistukseen ulkomaalaisten rekisteröinnissä on akuutti, jotta ulkomaalaiset eivät joutuisi kohtaamaan erilaista hallintomenettelyä riippuen siitä, missä heidän asuinpaikkansa on.<sup>221</sup>

Suomen viranomaisen vaatiessa ulkomaalaisilta laillistettuja asiakirjoja esimerkiksi avioliittonsa todistamiseen olisi yhtenä näkökulmana syytä huomioida myös asiakirjojen hankkimisesta ja niiden laillistamisesta aiheutuvat toimitusmaksut. Periaatteessa varsinkaan perhesuhdetietojen rekisteröinnissä väestötietojärjestelmään ei juuri koskaan ole kyse viranomaisaloitteisesta asiasta vaan asianomainen henkilö pyytää perhesuhdetietojen rekiste-

---

<sup>217</sup> Luottamuksensuoja on yksi hyvän hallinnon osatekijöistä. Esimerkiksi viranomaisen toiminnan yllättävä ja/tai takautuva muuttuminen niiltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen asemaan ja oikeuksiin rajoittavasti tai negatiivisesti, on luottamuksensuojaperiaatteen vastaista. Ks. enemmän esim. teoksessa Mäenpää 2011, s. 66–67.

<sup>218</sup> Helin 2013, s. 180.

<sup>219</sup> Kulla 1998, s. 61. Samoin teoksessa Mäenpää 2003, sivulla 4 on hyvä hallinto katsottu kuuluvaksi perusoikeuksien alaan.

<sup>220</sup> Hyvän hallinnon perusteista ks. esim. Kulla 2012, s. 93 ss.

<sup>221</sup> Oikeutta hyvään hallintoon taataan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, mutta sen määräyksien sisältö ei ole täysin yhteneväinen suomalaisten hyvää hallintoa koskevien säädösten kanssa. Lisäksi kyseinen säännös asettaa velvoitteita lähtökohtaisesti vain EU:n toimielimille, ei kansallisille hallintoviranomaisille. Lisää aiheesta esim. Kuusikko 2001, s. 391 ss.

röintiä itse, joten sikäli asiasta aiheutuvista kustannuksista vastuuta ei lähtökohtaisesti voi nähdä kuuluvaksi yksin asiakirjoja vaatineelle viranomaiselle. Perhesuhdetietojen rekisteröinti väestötietojärjestelmään voi kuitenkin olla akuuttia sellaisena ajankohtana, jolloin ulkomaalainen elää täysin sosiaaliturvan varassa, ja vaadittujen asiakirjojen hankkiminen voisi lohkaista näistä tuloista isonkin osan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa O'Donoghue ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta huomattavan korkeita toimitusmaksuja avioliittotodistuksen hankkimisesta on pidetty Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12 artiklan vastaisina, joka takaa oikeutta avioliittoon<sup>222</sup>. Toimitusmaksut lakien vaatimuksia täytettäessä eivät siis saisi nousta niin korkeiksi, että ihmisten käy käytännössä mahdottomaksi nauttia niistä oikeuksista, joita heille perus- ja ihmisoikeusmääräysten kautta on taattu. Väestörekisterikeskuksen laatiman ulkomaalaisten rekisteröintiohjeen mukaan taas väestötietolain 19.2 §:n poikkeussäännöksiä nimenomaan ei tulisi soveltaa silloin, kun asiakirjaselvityksen hankkiminen on asiakkaalle pelkästään kallista, työlästä tai aikaa vievää<sup>223</sup>.

Tulkinnanvaraisuutta liittyy paitsi niihin säädöksiin, jotka koskevat väestötietolain asiakirjavaatimuksista poikkeamista, myös siihen, missä kaikissa tapauksissa ulkomaalaisen rekisteröinti väestötietojärjestelmään ylipäänsä on mahdollista. Niiden ulkomaalaisten, joilla on oikeus kotikuntaan Suomessa, tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään on selvää väestötietolain 9.1 §:ssä säädetyn nojalla, mutta tilapäisesti (ja laittomasti) oleskelevien ulkomaalaisten rekisteröinti väestötietojärjestelmään sisältää enemmän harkinnanvaraa. Väestötietolain 9.1 §:n kohdissa 1–3 on säädetty perustellusta syystä tai muusta tarpeesta ulkomaalaisen rekisteröinnille väestötietojärjestelmään: nämä säännökset eivät perusta ulkomaalaiselle ehdotonta oikeutta päästä rekisteröidyksi väestötietojärjestelmään<sup>224</sup>. Yhdenvertaisen kohtelun kannalta riskialtista on, miten erilaisia tulkintoja rekisteriviranomaisilla on siitä, mikä katsotaan perustelluksi syyksi ulkomaalaisen väestötietojärjestelmään rekisteröinnille niissä tapauksissa, kun rekisteröinti ei ole niin sanotusti itsestään selvää esimerkiksi A-statuksella varustetun oleskeluluvan ja näin ollen Suomesta saatavissa olevan kotikunnan nojalla. Eniten tulkinnanvaraisia tilanteita aiheuttanevat EU:n kansalaiset; kolmansien maiden kansalaiset oleskelevat Suomessa oleskeluluvan nojalla, joka on

---

<sup>222</sup> Tapauksessa O'Donoghue ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta oli kyse avioliittotodistuksen vaatimisesta maahantuloseselvityksessä olleelta henkilöltä. Maahantuloseselvityksessä olevien henkilöiden ei ollut mahdollista työskennellä ja heidän tulonsa olivat muutoinkin pienet, joten 295 punnan arvoisen avioliittotodistuksen vaatimisen katsottiin loukkaavan henkilön oikeutta avioliittoon ja näin ollen rikkovan ihmisoikeussopimuksen 12 artiklassa säädettyä.

<sup>223</sup> Väestörekisterikeskus 21.2.2014, s. 8–9.

<sup>224</sup> HE 89/2008 vp, s. 70.

myönnetty aina tarveharkintaan perustuen, ja usein sama tarve, joka luo perusteen saada oleskelulupa (esimerkiksi opiskelu Suomessa), voi luoda myös tarpeen ulkomaalaisen rekisteröinnille väestötietojärjestelmään. Unionin kansalaisten perusoikeuksiin taas kuuluu liikkumisvapaus<sup>225</sup>, ja edellä toisessa luvussa selostetun mukaisesti unionin kansalaisilla on joissain tapauksissa oikeus oleskella Suomessa ilman oleskeluoikeuden rekisteröintiäkin, joten heillä voi olla tosiasiallinen tarkoitus asettua Suomeen ja päästä osaksi yhteiskuntaa, missä suomalainen henkilötunnus on merkittävä tekijä, mutta heillä ei kuitenkaan rekisteriviranomaisen kannalta katsottuna ole perusteltua syytä tai muuta tarvetta saada tietojaan rekisteröidyksi väestötietojärjestelmään.

Ulkomaalaisen rekisteröinnissä väestötietojärjestelmään asettuvat vastakkain hyvin merkittävät intressit, väestötietojärjestelmän tietojen nauttima julkinen luotettavuus ja yksilön oikeuksien toteutuminen. Väestötietojärjestelmän tietojen ollessa viranomaistahoilla henkilöön kohdistuvan päätöksenteon perustana, ja väestötietojärjestelmän ollessa Suomessa niin sanotun perusrekisterin asemassa, on tärkeää, että väestötietojärjestelmään ei talleteta tietoja, joiden luotettavuudesta ei voida olla varmoja<sup>226</sup>. Toisaalta väestötietojärjestelmän merkinnöillä on yhteyttä monien oikeuksien toteutumiseen: suomalainen yhteiskunta pyörii vahvasti henkilötunnuksen ympärillä, ja henkilötunnuksen puuttuminen voi tehdä jokapäiväisestä elämästä huomattavan hankalaa<sup>227</sup>. Näiden kilpailevien intressien välille tulee kyetä löytämään tasapaino, jonka vallitessa molemmat ovat mahdollisimman tehokkaasti toteutettavissa.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta oman haasteensa muodostaa se, että yhteydet näihin oikeuksiin tulee kyetä tunnistamaan. Ei ole riittävää, että esimerkiksi lakeja soveltavat tahot tuntevat perus- ja ihmisoikeuksien määräyksien sisällön vaan asiaa on tarkasteltava laajemmassa kontekstissa: mitkä asiat ja millä tavoin vaikuttavat henkilön oikeuksien toteutumiseen? Perus- ja ihmisoikeusnormit ovat usein varsin väljästi muotoiltuja eikä näiden normien sanamuodoista yksin ole kaikissa tapauksissa saatavissa selkeää ratkaisumallia käsillä olevaan tilanteeseen: on tunnettava näiden oikeuksien tulkintakäytäntöä, jota tarjoavat muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut.<sup>228</sup> Ylikansallisen tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön nojaututtaessa taas tulee suhteuttaa asia

---

<sup>225</sup> Liikkumisvapautta turvataan unionin kansalaisten perusoikeutena mm. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklassa.

<sup>226</sup> HE 89/2008 vp, s. 83.

<sup>227</sup> Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2012, s. 6–9.

<sup>228</sup> Koskelo 2012, s. 95.



kansalliseen kontekstiin, sillä ratkaisu on voitu antaa hyvinkin erilaisessa tilanteessa kuin mikä kansallisen lainsäädännön nojalla on käsiteltävänä. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön ei ole tarkoitus korvata kansallista lainsäädäntöä, mutta kohtuullisen kriittisesti sitä tarkastellen on ratkaisukäytännöstä saatavissa merkittävää apua perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden tulkintaan.<sup>229</sup>

Mikäli väestötietojärjestelmää ja ulkomaalaisen rekisteröintiä väestötietojärjestelmään tarkastelee vain omana kokonaisuutenaan, ei henkilötunnuksen merkitystä suomalaisessa yhteiskunnassa ja sen yhteyttä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen tule välttämättä huomanneeksi. Väestötietojärjestelmän tietojen käyttö ja näistä juontuvat oikeusvaikutukset tulee irrottaa teknisestä rekisteröintimenettelystä omaksi kokonaisuudekseen, jotta nähdään paremmin paitsi väestötietojärjestelmän pitämisen tarkoitus, myös sen tietojen yhteys perus- ja ihmisoikeussäädöksissä taattujen oikeuksien toteutumiseen. Ulkomaalaisen rekisteröinnissä ja käytännössä minkä tahansa tiedon tallettamisessa väestötietojärjestelmään myös valtion intressiä luotettaviin tietoihin on pidettävä merkittävänä, joten jossain määrin tarkkaa kontrollia väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen kohdalla on luonnollisesti syytä pitää, jottei koko järjestelmä menettäisi merkitystään yhteiskunnallisena perusrekisterinä. Niissä tapauksissa, kun pohdittavana on ainoastaan se, onko ulkomaalaisen tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään ylipäänsä tarpeellista, muiden tallettamisen edellytysten ollessa kunnossa, voinee tietojen tallettamista pitää tarkoituksenmukaisempana kuin tallettamatta jättämistä. Väestötietojärjestelmän tietojen ollessa käytössä lukuisilla viranomaistahoilla<sup>230</sup> voi myöhemmin tulla vastaan tilanne, jossa väestötietojärjestelmästä puuttuva tieto olisi oleellinen, vaikka kyseinen tarve ei tietojen tallettamista väestötietojärjestelmään koskevalla hetkellä olisikaan ollut akuutti. Väestötietojärjestelmän tiedoista kumpuavat oikeusvaikutukset ovat laaja kokonaisuus, jota tuskin pystytäänkään tyhjentävästi luetteloimaan.

Yhdeksi esteeksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle voi muodostua myös vaatimus hallinnon tehokkuudesta. Hallinnon tehokkuus oli yksi hallintolain uudistamisen keskeisistä tavoitteista; tehokkuudella viitataan paitsi joustavaan ja kätevään asiointiin julkishallinnossa, myös taloudellisten tavoitteiden toteutumiseen<sup>231</sup>. Suomessa normivallan ja budjettivallan käyttö eivät ole niin kiinteässä yhteydessä toisiinsa, että budjettivalta ohjautuisi

---

<sup>229</sup> Cameron 2009, s. 70–72.

<sup>230</sup> HE 89/2008 vp, s. 28.

<sup>231</sup> Kulla 2012, s. 67.

normivallan mukaan<sup>232</sup>. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ei suoranaisesti ole riippuvainen valtion varallisuusasteesta, että vain rikkaissa valtioissa kyseiset oikeudet toteutuisivat, mutta tosiasiasa taloudelliset seikat jossain määrin kuitenkin vaikuttavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa<sup>233</sup>. Suomen valtionhallinto taistelee muutenkin jatkuvasti pienenevien määrärahojen kanssa, ja perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen varmistaminen ei aina ole nopeaa ja yksiselitteistä toimintaa vaan se vaatii laajaa perehtymistä oikeuksien sisältöön ja niiden tulkintaan. Tämä voi olla omiaan aiheuttamaan vastahakoisuutta perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen varmistamisessa: julkisen hallinnon toimijat tiedostavat voimavarojen riittämättömyyden erityisen kattavaan selvitys- ja turvaamistyöhön perus- ja ihmisoikeuksien osalta. Valtion budjettipolitiikka valitettavasti ohjaa enemmänkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista eikä päinvastoin.<sup>234</sup>

Koska väestötietolain 9.2 ja 19.2 §:n muutokset ovat olleet voimassa vasta hetken aikaa, ei näihin lainkohtiin liittyvää oikeuskäytäntöä ole vielä syntynyt. Vasta jonkin ajan kuluttua voidaan havainnoida, millaisia tulkintalinjoja maistraatit ja tuomioistuimet ovat ottaneen edellä mainittujen lainkohtien suhteen (toisin sanoen millaisissa tapauksissa katsotaan muun luotettavan selvityksen kelpaavan väestötietojärjestelmään talletettavan tiedon perusteeksi ja millaisen selvityksen voidaan katsoa olevan muu luotettava selvitys voimassa olevan matkustusasiakirjan tai muun vaaditun asiakirjan puuttuessa). Entistä paremman perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen takaamiseksi ei valtionhallinnon voimavarojen tulisi enää entisestään niukentua: suuria massoja asioita käsiteltäessä ei sille pohja- ja selvitystyölle usein riitä aikaa, mitä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen takaaminen pääsääntöisesti vaatii.

---

<sup>232</sup> Koskelo 2012, s. 113.

<sup>233</sup> Cameron 2009, s. 76–77.

<sup>234</sup> Koskelo 2012, s. 113–114.

## 5. VÄESTÖTIETOJÄRJESTELMÄMERKINTÖJEN YHTEYS PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMISEEN

### 5.1. Henkilötunnuksen ja väestötietojärjestelmämerkintöjen merkitys Suomessa

Suomalaisessa yhteiskunnassa henkilötunnus on hyvin arkinen ja jokapäiväinen asia. Teknologian kehittyessä paperikorttien ja vihkojen varaan luodut henkilörekisterit ovat kadonneet ja suurin osa tiedosta on nykyisin löydettävissä tietokoneilta. Suomessa henkilötunnus otettiin käyttöön 1960-luvulla, ja nykypäivän Suomessa henkilötunnuksen toimiakseen vaativa henkilörekisteri on enemmänkin sääntö kuin poikkeus. Henkilötunnusta tarvitaan lähtökohtaisesti kaikilla viranomaistahoilla asioitaessa ja myös useat yritysten asiakasrekisterit, potilastietojärjestelmät, oppilaitosten opiskelijajärjestelmät ja niin edelleen vaativat toimiakseen henkilötunnuksen.<sup>235</sup> Se, että voisi elää täysipainoista elämää suomalaisen yhteiskunnan jäsenenä ilman henkilötunnusta, tuntuu ajatuksena melko absurdilta.

Väestötietojärjestelmä on yksi Suomen keskeisimmistä tietovarannoista, ja sitä voidaanakin kutsua kansalliseksi perusrekisteriksi<sup>236</sup>. Yhteiskunnan toiminnan kannalta väestötietojärjestelmän tietojen rooli on hyvin merkittävä: järjestelmään talletetut tiedot ovat tarkoitettu käytettäväksi niin tuomioistuinmenettelyssä, hallinnollisessa päätöksenteossa kuin osoitepalvelussakin<sup>237</sup>. Suomalaisen viranomaisten päätöksenteko perustuu päivittäin muun muassa niihin perhesuhde- ja siviilisäätytietoihin, jotka väestötietojärjestelmästä ilmenevät, joten henkilön oikeusturvan kannalta voi olla hyvinkin merkittävää, että väestötietojärjestelmästä ensinnäkin löytyy hänestä tietoja, ja että tiedot ovat myös oikeita<sup>238</sup>. Myös henkilön kotikunta, jolla on yhteyksiä perusoikeuksina taattujen oikeuksien toteutumiseen, todetaan lähtökohtaisesti väestötietojärjestelmästä, vaikka muilla viranomaisilla on tarvittaessa mahdollisuus ratkaista henkilön kotikunnan määräytyminen itsenäisesti. Pääsääntöisesti kuitenkin rekisteriviranomaisen väestötietojärjestelmään tekemää merkintää kotikunnasta

---

<sup>235</sup> Väestörekisterikeskus 2013 a.

<sup>236</sup> HaVM 4/2009 vp.

<sup>237</sup> HE 89/2008 vp, s. 6.

<sup>238</sup> HE 195/2013 vp, s. 8.

noudatetaan.<sup>239</sup> Lisäksi kotikuntamerkintä voi toisinaan olla edellytyksenä esimerkiksi kaupungin vuokra-asunnon hakemiselle<sup>240</sup>.

Yksi väestötietojärjestelmään tallettavista tiedoista on väestötietolain 13 §:n mukaan henkilön täydellinen nimi, ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään vahvistanut nimen kuuluvan paitsi henkilön identiteettiin, näin ollen myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa suojatun yksityiselämän alaan<sup>241</sup>. Samoin henkilön siviilisäätyä koskeva tieto on ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettu kuuluvaksi ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan suojaamien oikeuksien alaan; henkilön siviilisäätyä koskeva tieto on myös väestötietojärjestelmään talletettava tieto väestötietolain 13 §:n nojalla<sup>242</sup>. Suomen kansalaisuuslain 6.3 §:n mukaan ulkomaalaisen henkilöllisyyttä pidetään selvitettyinä Suomen kansalaisuuden saamista varten, mikäli hän on esiintynyt väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä vähintään viimeisen kymmenen vuoden ajan. Muun muassa näistä seikoista voi todeta väestötietojärjestelmässä olevien merkintöjen suuren merkityksen: kansalaisuuslain säännös nostaa väestötietojärjestelmän merkinnät arvokkaaseen asemaan, ja esimerkiksi henkilön nimen tai siviilisäädyn tapauksessa oikeuskäytännössä on vahvistettu näiden merkintöjen olevan yhteydessä kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Ulkomaalaisen rekisteröinti väestötietojärjestelmään ja henkilötunnuksen saaminen eivät yksistään tuota välittömiä oikeusvaikutuksia<sup>243</sup>. Väestötietojärjestelmän kuitenkin ollessa yhteiskunnan toiminnan kannalta niin merkittävä instrumentti, on siihen tehdyillä merkinnöillä väistämättä yhteyttä henkilön oikeuksien toteutumiseen. Ulkomaalaisen rekisteröintiä väestötietojärjestelmään ei siis tule tarkastella ainoastaan omana kokonaisuutenaan vaan laajemmassa kontekstissa, jotta sen vaikutukset jokapäiväiselle elämälle ovat paremmin huomattavissa, ja näin ollen myös yhteys henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen voi nousta asiassa esille. Seuraavaksi tarkastellaan joitain väestötietojärjestelmämerkinnästä kumpuavia oikeusvaikutuksia ja niiden yhteyttä henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Mukana eivät ole kaikki mahdolliset väestötietojärjestelmämerkinnästä juontuvat vaikutukset ja seuraukset vaan tarkastelu on keskitetty näistä arkipäiväisimpiin, jotka ovat yhtä lailla aktuelleja Suomen kansalaisillekin.

<sup>239</sup> Heuru 2002, s. 156; Harjula–Prättälä 2007, s. 150–151.

<sup>240</sup> Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2012, s. 8: Helsingissä kaupungin vuokra-asuntoa ei voi hakea kotikuntaa vailla oleva henkilö.

<sup>241</sup> Ks. esim. *Stjerna v. Suomi*, 25.11.1994; *Johansson v. Suomi*, 6.9.2007.

<sup>242</sup> *Dadouch v. Malta*, 20.7.2010.

<sup>243</sup> HE 195/2013 vp, s. 6–7.

## 5.2. Pankkitilin avaamisen vaikeus ilman henkilötunnusta

Yhtenä esimerkkinä henkilötunnuksen arkipäiväisyydestä voi mainita pankkitilin: oletettavasti lähes jokaisella Suomen kansalaisella on ainakin yksi pankkitili. Pankkitilinsä olemassaoloa moni tuskin ajattelee arkipäiväisiä toimia tehdessään; pankkitilille maksetaan palkka, sieltä maksetaan ostokset ja niin edelleen. Tämä on vakiintunut osa elämää, johon Suomen kansalaiset tapaavat tottua jo pienestä pitäen. Pankkiasioinnin vaikeus on ollut yksi puhututtaneimmista ulkomaalaisten Suomessa kohtaamista ongelmista viime aikoina<sup>244</sup>.

Pankkitilin avaaminen näyttää vaikeutuvan huomattavasti, mikäli ulkomaalaisella ei ole suomalaista henkilötunnusta. Kyseessä ei voida ensinnäkään sanoa olevan mitätön ongelma huomioitaessa pankkitilin olemassaolon merkitys jokapäiväisessä elämässämme, ja ei myöskään vain pientä vähemmistöä koskettava ongelma, sillä pankkitilin avaamisen vaikeus ulkomaalaisten kohdalla on poikanut yhteydenottoja jopa vähemmistövaltuutetun toimistoon. Näiden yhteydenottojen mukaan pankit eivät ole tarjonneet peruspankkipalveluja ulkomaalaisille, joilla ei ole ollut kotimaansa passia tai joiden muukalaispassissa on ollut merkintä varmentamattomasta henkilöllisyydestä. Pankkien käytännöt vaihtelevat, ja ulkomaalaiset joutuvat monasti kiertämään useita pankkikonttoreita löytääkseen sen, joka heille pankkitilin suostuu avaamaan, mikäli henkilöllä ei ole henkilötunnusta tai hänen henkilöllisyyttä osoittavissa asiakirjoissaan on puutteita. Ongelmia ovat kohdanneet jopa EU-kansalaiset, kun heidän henkilökorttinsa ei olekaan riittänyt pankkitilin avaamiseen, vaikka se riittääkin matkustamiseen EU-valtioiden välillä.<sup>245</sup> Pankkiasioinnin ongelmia ulkomaalaisten kohdalla on käsitelty myös syrjintälautakunnassa: eräältä henkilöltä oli evätty pankkipalveluiden käyttö perustellen asiaa hänen ranskalaisella henkilöllisyystodistuksellaan. Pankki oli vedonnut tapauksessa sisäiseen ohjeistukseensa, jonka mukaan heillä hyväksyttäviä olisivat vain suomalaiset henkilöllisyystodistukset sekä suomen-, ruotsin- tai englanninkieliset henkilöllisyystodistukset. Kyseisessä tapauksessa ongelma kulminoitui vasta muutaman vuoden pankkiasioinnin jälkeen: henkilö oli saanut avattua itselleen pankkitilin ranskalaista henkilöllisyystodistustaan käyttäen, mutta myöhemmin talletuksen tekemiseen tai tilin lopettamiseen kyseistä henkilöllisyystodistusta ei oltu enää kelpuutettu. Syrjintälautakunta totesi tapauksessa olleen kyse syrjinnästä, ja että mitkään virallisohteet

---

<sup>244</sup> Pankkitilin avaamisen vaikeuteen ulkomaalaisten kohdalla on kiinnittänyt huomiota muun muassa Vähemmistövaltuutettu vuoden 2012 vuosikertomuksessaan, s. 6–9.

<sup>245</sup> Vähemmistövaltuutetun lausunto 25.4.2013 VVTDno/2013/121.

tai pankin omat ohjeet eivät ole aiheuttaneet estettä ranskalaisen henkilöllisyystodistuksen hyväksymiselle asiakkaan tunnistamisasiakirjana.<sup>246</sup> Henkilöllisyystodistuskysymykset eivät kuulu toki maistraatin vastualueelle eivätkä maistraatit näin ollen ole vastuullisia siitä, millaisia asiakirjoja henkilöllisyydestään ulkomaalaisella on käytettävissään asiointia varten, mutta henkilötunnuksia myöntäessään maistraatit ovat paljon vartijana, sillä suomalainen henkilötunnus on ensimmäisiä asioita, joita pankkitiliä avaavalta ulkomaalaiselta kysytään<sup>247</sup>.

Pankkitilin puuttuminen on johtanut niinkin vakaviin tilanteisiin, että ulkomaalaisen henkilön työsuhde on päätetty, koska palkkaa ei pankkitilin puuttuessa pystytty maksamaan. Toisinaan palkkoja on maksettu esimerkiksi henkilön sukulaisten tai ystävien tileille, ja työsuhteen päättymisiä pankkitilin puuttumisen johdosta on tiedossa jopa useampia, ei vain yhtä kärjistettyä esimerkkiä.<sup>248</sup> Käytännössä tämä merkitsee sitä, että pankkitilin puuttuminen voi estää työnteon. Palkanmaksun lisäksi ongelmia tulee vastaan laskuja maksaessa ja esimerkiksi Kelan etuuksia nostettaessa: pankkitili on hyvin olennainen osa näitä toimintoja.<sup>249</sup> Perustuslain 18 §:ssä taataan jokaiselle oikeus työhön. Säännöksiä ei tule tulkita niin, että ne takaavat työnpaikan jokaiselle subjektiivisena oikeutena tai ehdottoman oikeuden päästä työmarkkinoille, mutta julkisen vallan tulee kuitenkin toimillaan pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus työntekoon<sup>250</sup>. Oikeutta työntekoon turvataan myös muun muassa Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 6 artiklassa. Mikäli työnteko kuitenkin käy käytännössä mahdottomaksi pankkitilin puuttumisesta johtuen, vaikka kaikki muut edellytykset työskentelylle olisivat kunnossa, voidaan henkilötunnuksen puuttumisella nähdä olevan yhteyksiä henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

---

<sup>246</sup> Syrjintälautakunnan tapausseleste 14.3.2013, diaarinumero 2012/1739.

<sup>247</sup> Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2012, s. 8.

<sup>248</sup> Näissä tapauksissa työsuhteen päättäminen voidaan kuitenkin katsoa työnantajan puolelta ns. ylireagoinniksi tilanteeseen. Työsopimuslain 16 §:n mukaan palkka voidaan pakottavista syistä maksaa työntekijälle myös käteisenä, vaikka työntekijän osoittama pankkitili tuleekin olla ensisijainen vaihtoehto. Mikäli työsuhde on päätetty ainoastaan pankkitilin puuttumisen perusteella, on tapauksissa rikottu ainakin työsopimuslain määräyksiä työnantajan toimesta eikä asiasta päävastuullisena tahona näin ollen voitane nähdä sitä viranomaista, joka ei rekisteröinyt ulkomaalaista väestötietojärjestelmään antaen hänelle suomalaista henkilötunnusta. Tosiasia kuitenkin nyky-Suomessa on, että käteisellä palkkaa maksavaa työnantajaa voi olla miltei mahdoton löytää ja näin ollen pankkitilin puuttuminen rajoittaa merkittävästi työllistymismahdollisuuksia. Palkan maksu käteisellä voi myös toisinaan olla yhteydessä harmaan talouden toimintaan, vaikka suoria johtopäätöksiä käteisellä maksettavan palkan ja harmaan talouden yhteydestä ei tulekaan vetää.

<sup>249</sup> Vähemmistövaltuutettu 25.4.2013.

<sup>250</sup> HE 309/1993, s. 67; Nykänen 2013, s. 51.

Sosiaaliturvaoikeuden osalta on todettavissa sama kuin työntekoon kohdistuvan oikeuden osalta: esimerkiksi perustuslain 19 §:n säännös oikeudesta sosiaaliturvaan ei takaa jokaiselle automaattista oikeutta elää sosiaaliturvan varassa vaan tukien myöntäminen perustuu lähtökohtaisesti tarveharkintaan<sup>251</sup>. Mikäli kuitenkin käytännön vaikeudet esimerkiksi pankkitilin ja henkilötunnuksen puuttumisen muodossa tekevät sosiaaliturvan saamisen vaikeaksi tai mahdottomaksi, tulee tässäkin tapauksessa pohdittavaksi, loukataanko samalla henkilön perus- ja ihmisoikeuksia<sup>252</sup>. Sosiaalietuuksien ja myös palkkojen kierrättäminen toisen henkilön pankkitilin kautta voidaan nähdä ongelmallisena myös tämän toisen osapuolen kannalta, jonka kohdalla tilille ilmestyvät ylimääräiset varat voivat vaikuttaa esimerkiksi hänen saamiinsa sosiaalietuuksiin ja näin ollen hänen oikeuksiinsa.

### **5.3. Kunnallinen sosiaali- ja terveydenhuolto**

Yksi kuntien merkittävimmistä tehtävistä on huolehtia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä. Sosiaalihuoltolain 13 §:ssä kunnan tehtäväksi asetetaan huolehtia sosiaalipalvelujen järjestämisestä kunnan asukkaille, toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle, sosiaaliavustusten suorittamisesta asukkailleen, ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä, sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestämisestä, sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus-, keuhku- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä sekä sosiaalisen luoton myöntämisestä asukkailleen. Ne sosiaalipalvelut, joiden järjestämisestä kunnan tulee huolehtia, on lueteltu sosiaalihuoltolain 17 §:ssä: sosiaalityö, kasvatusta- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta sekä toimenpiteet elatusavun vahvistamiseksi. Sosiaalihuoltolain 14 §:ssä on täsmennetty, että kunnan asukkaalla, jotka 13 §:ssä palvelujen saajina on mainittu, tarkoitetaan sosiaalihuoltolaissa henkilöä, jolla on kunnassa kotipaikka.

Terveydenhuoltolaki puolestaan määrittää niitä terveydenhuollon palveluja, joita kunnan tulee asukkailleen järjestää. Kunnan tehtäviin kuuluu paitsi terveydenhuoltolain toisessa luvussa säädetty terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, myös kolmannessa luvussa säädettyjen sairaanhoitopalvelujen järjestäminen. Sairaanhoitopalveluihin lukeutuvat terveydenhuoltolain 24 §:n mukaan muun muassa sairauksien tutkimus, lääketieteellinen ja

---

<sup>251</sup> Saraviita 2005, s. 462.

<sup>252</sup> Oikeutta sosiaaliturvaan turvataan myös esimerkiksi Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9 artiklassa.

hammaslääketieteellinen taudinmääritys, hoito, hoitosuunnitelman mukaiset pitkäaikaisen sairauden hoitoon tarvittavat hoitotarvikkeet sekä ohjaus, jolla tuetaan potilaan sitoutumista ja omahoitoa. Sairaanhoitopalvelujen järjestämisvelvollisuuden lisäksi terveydenhuoltolain kolmannessa luvussa kunta velvoitetaan järjestämään alueensa asukkaille kotisairaanhoito, suun terveydenhuollon palvelut, terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi tarpeellinen mielenterveystyö, terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi tarpeellinen päihdetyö sekä potilaan sairaanhoitoon liittyvä lääkinnällinen kuntoutus. Erikoissairaanhoidon järjestämisestä on lisäksi omia säännöksiä terveydenhuoltolain viidennessä luvussa.

Suomalainen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä rakentuu pitkälti asumisperiaatteelle: kunta vastaa pääsääntöisesti vain *asukkaidensa* sosiaali- ja terveydenhuollosta<sup>253</sup>. Henkilön kotikunnan merkitys nousee siis keskeiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saannin kannalta. Henkilön kansalaisuudella taas ei ole merkitystä, mikäli hänellä on kotikunta Suomessa<sup>254</sup>. Kotikunnattomat ulkomaalaiset ovat näin ollen Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saannin kannalta hyvin heikossa asemassa. Kiireelliseen hoitoon pääsy toki on taattu myös niille henkilöille, joilla ei ole kotikuntana hoitoa antava kunta, mutta tästä hoidosta hoidon saajalta peritään Suomessa maksua todellisten kustannusten mukaan<sup>255</sup>. Erityisesti turvapaikanhakijat ovat heikossa asemassa, sillä suojelun tarpeen selvittäminen sekä oleskeluluvan saaminen voivat venyä hyvin pitkäksi prosessiksi<sup>256</sup>.

Perustuslain 19 §:ssä säädetään julkisen vallan velvoitteesta turvata tarkemmin lailla säädetyn mukaisesti jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveysterveystarvikkeet. Riittävyyden määrittelemiseen ei voi osoittaa yhtä ainoaa oikeaa tapaa, mutta hallituksen esityksen mukaan palvelujen riittävyyden arvioinnissa lähtökohtana voidaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä<sup>257</sup>. Oikeutta terveyteen taataan myös esimerkiksi Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 12 artiklan 1. kohdassa: jokaisella on oikeus nauttia korkeinta saavutettavissa olevaa ruumiin- ja mielenterveyttä. Suomen valtiolla on varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisia rajoituksia se tekee kotikunnattomien maahanmuuttajien sosiaali- ja terveydenhuollon saantiin, mutta nämä rajoitukset eivät kuitenkaan saa tehdä oikeuksia sosiaali- ja terveydenhuoltoon sisällöltään tyhjiksi. Rajoitusten

---

<sup>253</sup> Ks. esim. Arajärvi 2011, s. 523; Heuru 2002, s. 155–156.

<sup>254</sup> Heiliö et al. 2006, s. 513.

<sup>255</sup> Al Omair 2013, s. 20; Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 24 §.

<sup>256</sup> Arajärvi 2011, s. 12.

<sup>257</sup> HE 309/1993 vp, s. 71.



asettamisen osalta tärkeää on, että ne perustuvat hyväksyttäviin perusteisiin: esimerkiksi kansalaisuutta ei usein voida nähdä hyväksyttävänä rajoitusperusteena palvelun saamiselle, mutta tilapäisesti tai laittomasti maassa oleskelevien ulkomaalaisten oikeutta terveyden- ja sosiaalihuollon palveluihin on pääsääntöisesti mahdollista rajoittaa. Aiheutuneiden kustannusten periminen täysimääräisenä voi muodostua juuri tällaiseksi esteeksi, joka tekee oikeuden käyttämisen käytännössä mahdottomaksi.<sup>258</sup>

#### **5.4. Kunnallinen vaikuttaminen**

Suomen valtiojärjestyksen perusteena on edustuksellinen demokratia. Tätä ilmentää ennen kaikkea perustuslaki esitöineen<sup>259</sup>. Perustuslain 14 §:ssä on säädetty äänioikeudesta valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä, Euroopan parlamentin vaaleissa sekä kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä. Valtiolliset vaalit ja kansanäänestykset koskevat vain Suomen kansalaisia, Euroopan parlamentin vaalit EU-kansalaisia, mutta kunnallisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä äänioikeus määräytyy kotikunnan, ei kansalaisuuden mukaan. Kuntalain 26 §:n mukaan äänioikeus kunnallisvaaleissa ulkomaan kansalaisilla määräytyy seuraavasti: tiedot äänioikeudesta tarkastetaan väestötietojärjestelmästä 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Jos ulkomaan kansalaisella on ollut väestötietojärjestelmän mukaan kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan edellä mainittuna hetkenä, hän on kunnallisvaaleissa äänioikeutettu. Ulkomaan kansalaisen tulee myös täyttää 18 vuotta viimeistään vaalipäivänä ollakseen äänioikeutettu, ja äänioikeus aktualisoituu luonnollisesti siinä kunnassa, joka hänellä on kotikuntanaan. Äänioikeus neuvoa-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä määräytyy samoin kuin kunnallisvaaleissa. Äänioikeuden lisäksi huomion arvoista on ehdokkuus kunnallisvaaleissa: oikeus asettua ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa edellyttää henkilöltä myöskin kotikuntaa Suomessa.

Tässä kohdin ei vallitse epäselvyyttä siitä, miten henkilön kotikunta katsotaan määräytyväksi: tiedot tarkistetaan väestötietojärjestelmästä tietyinä ajankohtana. Mikäli ulkomaalaisella ei ole henkilötunnusta tai hänet on rekisteröity Suomeen ilman kotikuntaa, jää häneltä tämä perusoikeus toteutumatta. Perustuslain 14.4 §:n mukaan julkisen vallan tulee edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Ulkomaalaisten ääni politiikassa ei perinteisesti ole ollut kovin kuuluva, mutta Suomessa ulkomaalaisten kynnystä osallistua politiikkaan ja myös alu-

---

<sup>258</sup> Nykänen 2013, s. 50–52.

<sup>259</sup> Heuru 2002, s. 107.

eelliseen päätöksentekoon on pyritty madaltamaan muun muassa lainsäädännöllisin toimenpitein<sup>260</sup>. Erityisesti kansainvälistä suojelua saaneet ulkomaalaiset tulevat usein olosuhteista, joissa yhteiskunnallinen toiminta ja vaikuttaminen on voinut tarkoittaa jopa henkensä menettämistä, joten heidän kohdallaan voisi nähdä erityisen positiivisena, että heitä saataisiin innostettua mukaan yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen ja toimintaan. Suomen kansalaisille äänioikeus lienee itsestäänselvyys, mutta monelle ulkomaalaiselle kunnallisvaalit voivat hyvinkin olla ensimmäinen mahdollisuus äänestämiseen. Ulkomaalaiset myös käyttänevät kunnallisia palveluja ainakin samoissa määrin kuin Suomen kansalaisetkin, joten olisi yhdenvertaisuuden mukaista pyrkiä takaamaan heille vaikutusmahdollisuus kunnallisiin asioihin.

Suomen liityttyä EU:iin tuli Suomessa voimaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukainen velvollisuus myöntää maassa asuville unionin kansalaisille kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus samoin edellytyksin kuin mitkä Suomen kansalaisia koskevat. Näin ollen unionin kansalaiset saavat äänestää kunnallisissa vaaleissa ilman asumisrajoituksia tai muita vaatimuksia, ja tämä on mahdollista myös Islannin ja Norjan kansalaisille.<sup>261</sup> Kolmansien maiden kansalaiset sen sijaan ovat riippuvaisia kotikunnasta Suomessa, jotta he pääsevät hyödyntämään vaalioikeuksiaan.

### **5.5. Toimeentuloturva ja väestötietojärjestelmämerkintöjen vaikutus**

Oikeutta turvattuun toimeentuloon taataan niin perustuslain 19 §:ssä kuin vaikkapa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklassa ja Ihmis-oikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 25 artiklassa. Erityistä huomiota on kiinnitetty perustoimeentuloon riskitilanteissa: kaikissa em. säännöksissä on erikseen taattuna oikeus toimeentuloon muun muassa lapsen syntymän, työttömyyden sekä sairauden aikana. Lisäksi em. säännökset tunnustavat oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon myös yleisemmällä tasolla: oikeutta välttämättömään toimeentuloon turvataan silloin, kun henkilö ei itse kykene ihmisarvoisen elämän vaatimaa tulotasoa hankkimaan (ns. *eksistenssiminimi*)<sup>262</sup>. Toimeentuloa turvaavia etuuksia on Suomessa useita, mutta yhdet varmasti tunnetuimmista, joihin väestötietojärjestelmästä ilmenevillä tiedoilla voi olla vaikutusta, ovat toimeentulotuki, yleinen asumistuki sekä työttömyyden aikana maksettavat tuet.

---

<sup>260</sup> Sagne et al 2007, s. 107.

<sup>261</sup> Tarasti 2006, s. 72–73.

<sup>262</sup> Heiliö et al. 2006, s. 42.

Toimeentulotuesta annetun lain 1 §:ssä määritellään toimeentulotuki sosiaalihuoltoon kuuluvaksi viimesijaiseksi taloudelliseksi tueksi, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen vähintään välttämätön toimeentulo ihmisarvoisen elämän kannalta sekä edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuki on tarkoitettu sellaisille avun tarvitsijoille, jotka jäävät ensisijaista toimeentuloturvaa antavien järjestelmien ulkopuolelle. Lisäksi toimeentulotuki täydentää muita tukimuotoja, mikäli ne osoittautuvat riittämättömiksi.<sup>263</sup> Oikeus toimeentulotukeen on toimeentulotuesta annetun lain 2 §:ssä taattu jokaiselle, joka on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa esimerkiksi ansiotyöllä tai toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla. Toimeentulotuki on kunnan myöntämä tukimuoto<sup>264</sup>. Toimeentulotuen suuruutta arvioitaessa huomioidaan muun muassa henkilön perheen koko ja näin ollen väestötietojärjestelmästä ilmenevät voivat vaikuttaa saatavan toimeentulotuen suuruuteen: muun muassa lasten lukumäärä vaikuttaa toimeentulotuen määrään korottavasti, ja lasten tiedot ovat väestötietolain 13 §:n nojalla väestötietojärjestelmään talletettavia tietoja<sup>265</sup>. Aiemmin mainitun mukaisesti henkilöä koskeva päätöksenteko perustuu lähtökohtaisesti väestötietojärjestelmän tietoihin, ja mikäli esimerkiksi henkilön lasten tietoja ei ole talletettu väestötietojärjestelmään, voi toimeentulotuki mahdollisesti jäädä määrältään pienemmäksi siitä, mihin henkilöllä tosiasiallisesti olisi oikeus.

Asumistuki kuuluu osana perustuslain 19 §:n tarkoittamaan toimeentulon turvaan<sup>266</sup>. Yleisen asumistuen avulla tuetaan sellaisten henkilöiden ja perheiden asumista, joiden asumiskustannukset nousisivat muutoin kohtuuttoman korkeiksi. Kansaneläkelaitos on yleisen asumistuen myöntävä taho, ja tuen myöntämisharkinnassa tarkastellaan muun muassa samassa asunnossa pysyvästi asuvien henkilöiden määrää: pääsääntöisesti samassa asunnossa vakituisesti asuvat henkilöt katsotaan samaan ruokakuntaan kuuluviksi, ja näin yleisen asumistuen myöntämisharkintaan vaikuttaviksi.<sup>267</sup> Yleisen asumistuen kohdalla väestötietojärjestelmän tiedoilla on erityistä merkitystä, sillä virheelliset tai puutteelliset tiedot väes-

---

<sup>263</sup> Huhtanen 1994, s. 2.

<sup>264</sup> Toimeentulotuen kohdalla sosiaalihuollossa tehdään poikkeus oleskeluperiaatteen hyväksi: ei ole välttämätöntä, että toimeentulotukea myöntävä kunta on henkilön kotikunta. Tuori 2004, s. 46–48; Huhtanen 1994, s. 110–112.

<sup>265</sup> Arajärvi 2011, s. 246–247.

<sup>266</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta ja laiksi eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muuttamiseksi (luonnos 12.12.2013), s. 16.

<sup>267</sup> Arajärvi 2011, s. 437–439.

tötietojärjestelmässä voivat vaikuttaa negatiivisesti tuen myöntämiseen tarkastelun kohdistuessa tietyssä asunnossa vakituisesti asuviin henkilöihin<sup>268</sup>.

Työttömyyden aikaista toimeentuloa turvaavia etuuksia ovat muun muassa työttömyyspäiväraha sekä työmarkkinatuki. Molemmissa työttömyyden aikaisissa etuuksissa on kiinteä perusmäärä, jonka verran niitä maksetaan, ja molempiin tukiin on mahdollista saada ns. lapsikorotusta.<sup>269</sup> Näin ollen perhesuhdetietojen oikeellisuus väestötietojärjestelmässä voi vaikuttaa maksettavan etuuden määrään. Mikäli lasten tiedot eivät ilmene väestötietojärjestelmästä, jonka tiedot käytännössä toimivat henkilöön kohdistuvan päätöksenteon pohjana, jäänee lapsikorotus näihin etuuksiin myöntämättä.

Toimeentuloa turvaavia etuuksia on Suomessa useita, ja monissa muissakin etuuksissa väestötietojärjestelmästä ilmenevillä tiedoilla voi olla merkitystä etuuden myöntämistä harkittaessa. Edellä mainitut esimerkit ovat siis vain pieni raapaisu pintaa. Kansaneläkelaitos on paitsi merkittävä erinäisiä sosiaaliavustuksia myöntävä taho, myös väestötietojärjestelmän tietojen käyttäjä, joten puutteet tai virheet väestötietojärjestelmän tiedoissa voivat aiheuttaa ongelmia muidenkin toimeentuloa turvaavien etuuksien kohdalla kuin mitä edellä on mainittu<sup>270</sup>. Toimeentuloturvaa tarkasteltaessa merkityksellisiä lasten tietojen ja tietyssä asunnossa vakituisesti asuvien henkilöiden lisäksi voivat olla muun muassa avioliittotiedot: avioliittolain 46 §:n mukaan aviopuolisoilla on keskinäinen elatusvelvollisuus, mikä voi vaikuttaa esimerkiksi maksettavan sosiaalietuuden määrään<sup>271</sup>. Tuorin mukaan ainakaan välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa turvaavaan, perustuslain 19.1 §:ssä taattuun oikeuteen ei nähtävästi olisi edes mahdollista asettaa maassa asumista tai työskentelyä koskevia ehtoja, joten sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien merkitys voidaan nähdä huomattavana<sup>272</sup>.

## 5.6. Oikeus avioliittoon

Oikeus avioliittoon on useissa ihmisoikeussopimuksissa tunnustettu oikeus. Muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12 artikla<sup>273</sup>, Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julis-

---

<sup>268</sup> Esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 13.6.2003 antamassa ratkaisussa on ollut kyse virheellisesti asumistiedosta väestötietojärjestelmässä, minkä apulaisoikeusasiamiehelle kannellut taho on tuonut esiin huolensa virheellisen asumistiedon vaikutuksesta hänen sosiaalietuuksiinsa.

<sup>269</sup> Arajärvi 2011, s. 159–163, 169.

<sup>270</sup> HE 89/2008 vp, s. 28.

<sup>271</sup> KHO 2013:211.

<sup>272</sup> Tuori 1999, s. 603.

<sup>273</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tunnusti periaatteellisesti ratkaisussaan *Schalk & Kopf v. Itävalta* (24.6.2010), että ihmisoikeussopimuksen 12 artikla voi taata oikeuden avioliittoon myös mies- tai naispareil-

tuksen 16 artikla sekä Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 23 artiklassa taataan avioliittoikäisille miehille ja naisille oikeutta avioliittoon. Tämän oikeuden toteutuminen Suomessa voi tulla kysymykseen niin Suomessa vihkimisen kuin ulkomailla solmitun avioliiton väestötietojärjestelmään tallettamisen myötäkin.

Vaikka oikeutta avioliittoon taataankin laajasti, on valtioilla myös jonkin verran harkintamarginaalia muun muassa avioliiton esteiden, avioliittoon vaaditun iän ja avioliiton solmimista koskevien menettelyjen säätelyssä<sup>274</sup>. Suomessa avioliiton esteitä avioliittolain toisessa luvussa säädetyn mukaan ovat muun muassa alle 18 vuoden ikä ja voimassa oleva entinen avioliitto. Avioliiton esteiden tutkinta tapahtuu Suomen lakien mukaan silloin, kun ainakin toisella puolisoista on Suomen kansalaisuus tai asuinpaikka Suomessa. Jos taas kummallakaan puolisoilla ei ole yhteyttä Suomeen kansalaisuuden tai asuinpaikan muodossa, voivat puoliset avioitua Suomessa, jos kummallakin on oikeus avioitua joko sen valtion lain mukaan, jonka kansalainen hän on tai jossa hänen asuinpaikkansa on, tai sen valtion lain mukaan, joka jommassakummassa valtiossa tulee sovellettavaksi avioliiton esteiden tutkinnassa.<sup>275</sup>

Avioliiton esteiden tutkinnassa voi erityisesti ulkomaalaisten kohdalla konkretisoitua tilanne, jossa heidän siviilisäätytietonsa ei ilmene väestötietojärjestelmästä tai heitä ei ole rekisteröity siihen ollenkaan, ja henkilön tulisi kyetä todistamaan esimerkiksi se, että hän on siviilisäädyltään naimaton<sup>276</sup>. Jotta henkilön siviilisäätytieto voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään niissä tapauksissa, kun henkilö ylipäänsä on rekisteröity väestötietojärjestelmään, soveltuu siihen edellä neljännessä luvussa selvitetty väestötietolain 19 §:n vaatimus laillistetusta asiakirjasta. Toimintaohjeet ovat selvät, mikäli ulkomaalainen kykenee hankkimaan alkuperäisen ja asianmukaisesti laillistetun asiakirjan esimerkiksi kotivaltiostaan, mutta mikäli dokumentaatiota hänen siviilisäädystään ei ole tässä muodossa saatavissa, nousevat esiin neljännessä luvussa kuvatut ongelmat: mitä on pidettävä riittävänä muuna selvityksenä, ja kuinka erilaisia tulkintakäytäntöjä eri virastoilla voi olla.<sup>277</sup>

---

le keskenään. Tämä ei kuitenkaan velvoita kaikkia sopimusvaltioita hyväksymään samaa sukupuolta olevien avioliittoja.

<sup>274</sup> Pellonpää 2005, s. 519.

<sup>275</sup> Mikkola 2009, s. 75.

<sup>276</sup> Avioliittoasetuksen 1 §:n mukaan avioliiton esteiden tutkinnassa käytetään lähtökohtaisesti väestötietojärjestelmän tietoja.

<sup>277</sup> Henkilön rekisteröinti väestötietojärjestelmään ei kuitenkaan ole avioliiton solmimisen ehdoton edellytys. Avioliittoasetuksen 2 §:n mukaan niissä tapauksissa, kun avioliiton esteiden tutkinnassa tarpeellisia tietoja

Henkilön oikeus avioliittoon voi tulla toteutettavaksi myös sitä kautta, että hänen ulkomail-  
la solmittu avioliittonsa tulisi tallettaa Suomessa väestötietojärjestelmään. Ulkomaisten  
avioliittojen tunnustamisen pääsääntö lähtee siitä, että avioliitto on pätevä Suomessa, mikä-  
li se on pätevä siinä valtiossa, jossa puoliso on vihitty tai siinä valtiossa, jossa ainakin toi-  
sella puolisoista oli asuinpaikka tai jonka kansalainen hän oli vihkimisen toimittamisen  
hetkellä.<sup>278</sup> Avioliittotiedon tallettamista väestötietojärjestelmään tarkasteltaessa soveltuu  
tilanteeseen väestötietolain 19 §:n säännös alkuperäisistä, laillistetuista asiakirjoista. Ul-  
komaisen avioliiton tunnustamista Suomessa harkittaessa on aiheellista huomioda, että  
avioliiton tunnustamatta jättäminen voisi johtaa aviopuolisot yllättäviin tilanteisiin, mikäli  
heidän avioliittonsa kuitenkin ulkomailla katsottaisiin päteväksi. Lähtökohtaisesti avioliit-  
ton olemassaolon tunnustamiseen liittyvä julkinen intressi ei ole niin merkittävä, että ul-  
komainen avioliitto olisi syytä jättää Suomessa tunnustamatta. Esimerkiksi Euroopan ih-  
misoikeustuomioistuimen ratkaisemassa tapauksessa Munoz Diaz v. Espanja puoliso oli  
vihitty avioliittoon romanimenoin, ja he itse olivat suhtautuneet avioliittoonsa pätevänä  
liittona. Toisen puolisoista kuoltua haki eloonjäänyt puoliso itselleen perhe-eläkettä, jota  
voitiin myöntää kirkollisen avioliiton päättäneelle puolisolle. Hänen eläkehakemuksensa  
hylättiin perustellen asiaa sillä, ettei romanimenoin solmittu avioliitto ollut pätevä tuotta-  
maan tätä oikeutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi tapauksessa loukatun Euroo-  
pan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaa, ja määräsi myös valittajalle korvauksia saamatta  
jääneen eläkkeen nojalla.<sup>279</sup> Tässä tapauksessa henkilön intressi nähtiin painavampana kuin  
valtion intressi jättää solmittu avioliitto tunnustamatta.

Suostumusta avioliittoon, vähimmäisavioikää ja avioliittojen kirjaamista koskevan yleisso-  
pimuksen 3 artikla velvoittaa toimivaltaisen viranomaisen tallettamaan kaikkien avioliitto-  
jen tiedot virallisiin rekistereihin. Tapauksessa Dadouch v. Malta oli kyse ulkomailla sol-  
mitun avioliiton kirjaamisesta toisen valtion väestörekisteriin, jonka tekemättä jättämistä  
oli perusteltu puutteellisella asiakirjanäytöllä (valittajalta edellytettiin kansalaisuutensa  
todistamista avioliittonsa todistamisen lisäksi). Aikaa avioliiton rekisteröintiprosessiin ku-

---

henkilöstä ei ole saatavissa väestötietojärjestelmästä, tulee henkilön antaa esteiden tutkijalle vieraan valtion  
asianomaisen viranomaisen todistus aiotun avioliiton esteiden tutkintaa varten. Saman pykälän 2. momentti  
mahdollistaa esteiden tutkinnan myös *muuta luotettavaa selvitystä* käyttäen toisen puolison siihen suostuessa,  
ja tarvittaessa esteiden tutkintaa suorittava taho voi pyytää ulkoasiainministeriön tai Maahanmuuttoviraston  
lausunnon annetun selvityksen luotettavuudesta sekä siitä, onko kyseisestä valtiosta ylipäänsä saatavissa  
avioliiton esteiden tutkinnan kannalta oleellisia tietoja dokumentoituna. Tämänkin säännöksen väljähkö muo-  
toilu luo edellytykset yhdenvertaisuuden rikkoutumiselle: muuna luotettavana selvityksenä voidaan hyväksyä  
hyvinkin erilaista selvitystä.

<sup>278</sup> Mikkola 2013, s. 848; Nieminen 2013, 162.

<sup>279</sup> Munoz Diaz v. Espanja, 8.12.2009.

lui yli kaksi vuotta, kunnes viimein avioliitto kirjattiin väestörekisteriin sillä asiakirjanäytöllä, mitä valittaja oli alunperin esittänytkin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien totesi avioliiton kirjaamisasian kuuluvan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan eli yksityis- ja perhe-elämän suojan alaan, ja kyseistä artiklaa todettiin asiassa loukatun: avioliiton rekisteröinnin puuttumisella saattoi olla käytännöllisiä vaikutuksia asianosaisten elämään, vaikka suoranaisia oikeusvaikutuksia avioliitto ei tuottaisikaan. Vaikka solmitun avioliiton tiedot jätettäisiin esimerkiksi puutteelliseen dokumentaatioon viitaten tallettamatta väestötietojärjestelmään, ei tämä suoranaisesti merkitse puuttumista avioliiton pätevyys, mutta huomioon ottaessa väestötietojärjestelmän tietojen merkitys suomalaisessa yhteiskunnassa sekä tietojen nauttima julkinen luotettavuus, on avioliittotiedon tallettamisella väestötietojärjestelmään Suomessa nähtävissä suuri merkitys<sup>280</sup>.

Korkeiksi nousevat kustannukset esimerkiksi vihkimistodistusta vaadittaessa voivat myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan muodostaa kielletyn esteen avioliitto-oikeuden käyttämiselle. Tapauksessa O'Donoghue ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta henkilöltä vaadittiin avioliittotodistusta, jonka hinta olisi ollut huomattavan korkea käytettävissä oleviin tuloihin nähden. Vaikka henkilö olisikin saanut maksamansa summan myöhemmin takaisin, katsoi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin asiassa loukatun ihmisoikeussopimuksen mukaista oikeutta avioliittoon.<sup>281</sup> Tällaiset seikat voinevat tulla harkittavaksi ulkomaalaisen tietojen tallettamista väestötietojärjestelmään koskevissa kysymyksissäkin: väestötietolain 19.1 §:n mukaan henkilöltä tulee lähtökohtaisesti vaatia asianmukaisesti laillistettu asiakirjaselvitys todisteeksi väestötietojärjestelmään talletettavista tiedoista, ja Väestörekisterikeskuksen ohjeistuksen mukaan vaaditun asiakirjan hankkimisesta koituvat kustannukset eivät yksin ole peruste poiketa väestötietolain 19.1 §:n vaatimuksista<sup>282</sup>.

Isyys kuuluu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa suojatun perhe-elämän alaan<sup>283</sup>. Avioliitolla on Suomessa merkittävä vaikutus lapsen isyyteen ns. *pater est* -olettaman kautta. Olettama merkitsee sitä, että syntyvän lapsen isyys todetaan avioliiton nojalla: mikäli lapsi syntyy avioliiton voimassa ollessa, äidin aviopuoliso katsotaan automaattisesti lapsen isäksi.<sup>284</sup> Mikäli

---

<sup>280</sup> Helin 2013, s. 180.

<sup>281</sup> O'Donoghue ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta, 14.12.2010.

<sup>282</sup> Väestörekisterikeskus 21.2.2014, s. 8–9.

<sup>283</sup> Hirvelä–Heikkilä 2013, s. 394.

<sup>284</sup> Kangas 2013, s. 30.

äidin voimassa olevasta avioliitosta ei ole selvyttä Suomessa lapsen syntyessä, ei lapsen isyys tule automaattisesti selvitetyn avioliiton nojalla<sup>285</sup>. Asiaa voi tarkastella myös toisin puolin: mikäli väestötietojärjestelmässä äidillä näkyy virheellisesti voimassa oleva avioliitto, vaikka tämä avioliitto olisikin todellisuudessa päättynyt ja sitä ei syystä tai toisesta olisi merkitty väestötietojärjestelmään, näkyisi syntynyt lapsi automaattisesti äidin aviopuolison lapsena, vaikka tämä ei todellisuudessa olisikaan lapsen isä. Tällöin *pater est* -olettan nojalla määräytynyt isyystieto tulee kumota joko isyyden tunnustamisen tai isyyden kumoamista koskevan tuomioistuimen ratkaisun avulla<sup>286</sup>. Varsinkin isyyden kumoaminen tuomioistuinteitse voi viedä aikaa tuomioistuinten käsitellessä myös muita asioita, ja käytännössä nämä menettelyt voidaan nähdä jokseenkin turhinakin, mikäli äidin avioliitto tosiasiallisesti on päättynyt, mutta tietoa siitä ei ole talletettu väestötietojärjestelmään ja avioliitto näkyy näin ollen edelleen voimassa olevana. Avioliitto- ja siviilisäätytietojen oikeellisuudella väestötietojärjestelmässä voi siis olla vaikutusta paitsi oikeutta avioliittoon taakaavien säännösten kannalta, myös yksityis- ja perhe-elämän suojan toteutumisen kannalta.

---

<sup>285</sup> Avioliiton ulkopuolella syntyneillä lapsilla isyys vahvistetaan isyyden tunnustamismenettelyn kautta. Ks. esim. Kangas 2013, s. 40 ss.

<sup>286</sup> Kangas 2013, s. 61.



## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Väestötietojärjestelmän merkitys Suomessa on huomattava. Kyseessä on kansallinen perusrekisteri, jonka tiedot ovat päivittäin käytössä eri viranomaistahoilla ja tarkemmin säädetyn mukaisesti joillakin yksityisillä tahoillakin. Perusrekisterille ominaista on tietojen nauttima julkinen luotettavuus, joka aktualisoituu myös väestötietojärjestelmän kohdalla: henkilöstä väestötietojärjestelmään talletettuja tietoja pidetään julkisesti luotettavina tietoina.<sup>287</sup> Julkisesti luotettavien tietojen kohdalla käytössä on niin sanottu käännetty todistus- taakka, mikä merkitsee sitä, että sen, joka väittää tietoa virheelliseksi, tulee näyttää väitteensä toteen<sup>288</sup>. Henkilöä koskevan päätöksenteon tulee lähtökohtaisesti perustua väestötietojärjestelmästä ilmeneviin tietoihin: mikäli henkilöön kohdistuvassa päätöksenteossa käytetään joitain muita kuin väestötietojärjestelmästä ilmeneviä tietoja, tulee asianosaiselle antaa selvitys näiden tietojen sisällöstä ja käytöstä<sup>289</sup>.

Tietoja väestötietojärjestelmään voidaan väestötietolain 7 §:n nojalla tallettaa muun muassa kiinteistöistä, rakennuksista ja henkilöistä; henkilöiden osalta rekisteröinnin kohteita voivat olla niin Suomen kansalaiset kuin ulkomaalaisetkin. Ulkomaalaisen rekisteröinti väestötietojärjestelmään on tarveharkintaan perustuva toimenpide, joten automaattista oikeutta saada tietojaan talletetuksi väestötietojärjestelmään ei ulkomaalaisella ole<sup>290</sup>. Ulkomaalaisen rekisteröinnin edellytyksiä koskevan väestötietolain 9.1 §:n sanamuoto on selkeä: ulkomaalaisen, jolla on Suomessa kotikuntalain mukaan määräytyvä kotikunta ja siellä asuinpaikka, tiedot talletetaan väestötietojärjestelmään. Muutoin ulkomaalaisen rekisteröinnin edellytyksiin liittyy jonkin verran tulkinnanvaraisuutta: mitkä kaikki seikat esimerkiksi katsotaan muuksi erityiseksi ja perustelluksi syyksi, jonka nojalla ulkomaalaisen tiedot väestötietojärjestelmään voidaan tallettaa<sup>291</sup>?

Suomalainen yhteiskunta toimii pitkälti henkilötunnuksen varassa. Henkilötunnusta kysytään niin virastoissa asioitaessa, pankkitiliä avattaessa, sairaalaan hakeuduttaessa kuin työ-

---

<sup>287</sup> HE 89/2008 vp, s. 4.

<sup>288</sup> HE 195/2013 vp, s. 3.

<sup>289</sup> HE 89/2008 vp, s. 83.

<sup>290</sup> HE 89/2008 vp, s. 70.

<sup>291</sup> Väestörekisterikeskuksen ulkomaalaisten rekisteröintiin 21.2.2014 antaman ohjeen mukaan tällaisena syynä voitaisiin pitää muun muassa ulkomaalaisen kohdistuvaa julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta esimerkiksi verojen tai elatustuen muodossa (s. 5).

sopimusta tehtäessään<sup>292</sup>. Väestötietojärjestelmään talletettu kotikuntamerkintä on yhteydessä useiden perustuslaissa taattujen perusoikeuksien toteutumiseen. Tietotekniikan kehittyminen on siirtänyt väestökirjanpidon automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pidettävään rekisteriin, ja niin sanottu kertarekisteröinti yhteen järjestelmään, jonka tiedot ovat laajalti eri tahoilla käytössä, on omiaan varmistamaan paitsi asioiden hoidon sujuvuutta, mutta myös sitä, ettei henkilöstä ole talletettu erilaisia tietoja eri rekistereihin<sup>293</sup>. Väestökirjanpidolla ei ole kansainvälisesti tarkastellen nähtävissä yhtenäisiä tavoitteita tai päämääriä, mutta Suomen tapauksessa väestökirjanpidon tarkoitus on määritelty selkeästi väestötietolain 5.1 §:ssä: "väestötietojärjestelmää pidetään yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseksi, toteuttamiseksi ja turvaamiseksi"<sup>294</sup>. Väestötietojärjestelmän tietojen nauttima julkinen luotettavuus yhdistettynä lukuisiin käyttökohteisiin ennen kaikkea viranomaistahoilla tekevät väestötietojärjestelmään rekisteröitymisestä ulkomaalaisille tärkeää, jotta he voivat elää täysivaltaisina jäseninä suomalaisessa yhteiskunnassa. Väestötietojärjestelmään rekisteröitymiseen ei yksin liity välittömiä oikeusvaikutuksia, mutta väestötietojärjestelmän tietojen useiden käyttökohteiden ja tietojen nauttiman julkisen luotettavuuden voivat monet asiat käytännössä hankaloitua, mikäli henkilöä ei ole Suomessa rekisteröity väestötietojärjestelmään.<sup>295</sup>

Perus- ja ihmisoikeudet ovat haasteellinen ja monisäikeinen kokonaisuus, joiden toteuttamisen turvaamiseksi valtioilla on niin positiivisia kuin negatiivisiakin toimintavelvoitteita. Perinteisesti perus- ja ihmisoikeuksia on turvattu negatiivisten toimintavelvoitteiden kautta, valtion ei tule puuttua yksilölle taattuihin oikeuksiin, mutta nykyaikaisten perustuslakien myötä valtion positiiviset toimintavelvoitteet perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa ovat saaneet entistä enemmän sijaa. Positiiviset toimintavelvoitteet edellyttävät valtiolta aktiivisia toimia; muun muassa Suomen perustuslain 19 §:ssä säädetyn mukaisesti julkisen vallan tulee *edistää* jokaisen oikeutta asuntoon.<sup>296</sup> Esimerkiksi edellä mainitussa perustuslain säännöksessä ei kuitenkaan ole mainittu, millä keinoin edistämisen tulee tapahtua vaan tämä on jätetty toteuttavan tahon harkittavaksi. Tämä haastaa perus- ja ihmisoikeuksia toteuttavia tahoja: heidän tulee tunnistaa toimiensa seuraukset, millä tavoin tehdyt ratkaisut vaikuttavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

---

<sup>292</sup> Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2012, s. 6–9.

<sup>293</sup> Keinotekoisien henkilötunnuksen problematiikkaa on käsitelty muun muassa hallituksen esityksessä 195/2013 vp, s. 7–8.

<sup>294</sup> HE 89/2008 vp, s. 15.

<sup>295</sup> HE 195/2013 vp, s. 6–7.

<sup>296</sup> Ks. esim. Pitkänen 2013, s. 57.

On oma haasteensa tunnistaa erinäisissä asioissa olevat yhteydet perus- ja ihmisoikeuksiin; aina nämä yhteydet eivät ole selkeästi nähtävissä. Väestötietojärjestelmän ja siihen rekisteröitymisen tuskin voi yksistään nähdä olevan yhteydessä henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, mutta tarkasteltaessa asiaa laajemmassa mittakaavassa, voi yhteyden huomata paremmin. Kun pohditaan väestötietojärjestelmän ja sen tietojen merkitystä ja käytettävyyttä suomalaisessa yhteiskunnassa, voidaan pitää hyvin todennäköisenä, että väestötietojärjestelmään rekisteröitymätön, Suomessa asuva henkilö jää oikeuksiensa ulkopuolelle. Paitsi hallinnollinen päätöksenteko, myös monet muut asiat on suunniteltu toteutettaviksi väestötietojärjestelmän tietoja hyödyntäen. Henkilön rekisteröiminen keinotekoisella henkilötunnuksella erinäisiin tietojärjestelmiin ei aja sen enempää kyseisen henkilön kuin rekisteröivän tahonkaan etua: henkilöstä voi löytyä eri järjestelmistä erilaisia tietoja ja henkilön asioiden hoito vaikeutuu, kun tiedot eivät siirry eri viranomaisten välillä kuten väestötietojärjestelmää käytettäessä. Julkisessa hallinnossa, ja miksei muuallakin, olisi toisinaan hyvä pysähtyä miettimään, mitä yhteyksiä meidän toiminnallamme voi olla perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen haastetta tuo paitsi se, että yhteys näihin oikeuksiin ei aina ole yksiselitteisesti tunnistettavissa, mutta myös se, että julkisen hallinnon määrärahat ovat olleet viime vuosina pienenemään päin, joten samoista tai jopa kasvavista työmääristä tulee selvitä aiempaa vähemmillä resursseilla<sup>297</sup>. Koska perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen turvaaminen ei edellä mainitun mukaisesti aina ole yksinkertaista ja nopeaa työtä vaan voi vaatia paljonkin selvittelyä ja taustatyötä, on mahdollista, että perus- ja ihmisoikeudet tapaavat jäädä taka-alalle niiden tiedettäessä olevan työläs ja vaativa kokonaisuus. Lisäksi on mahdollista, että perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä ei vielä kaikilla tahoilla ymmärretä niin suurena kuin se todellisuudessa onkaan. Suomessa jo perustuslain 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen; on tärkeää tiedostaa paitsi perustuslain, myös kansainvälisten perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden asema Suomen lainsäädäntöhierarkiassa, sekä se, millaisia yhteyksiä omalla toiminnalla voi olla perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Esimerkiksi käytännön hallintotyössä huomio helposti kiinnittyy yksin erityislainsäädäntöön, joka toki usein onkin sitä olennaisinta, mutta perus- ja ihmisoikeusnormien sisältö tulisi yhtä lailla pitää mielessä ja suhteuttaa omaan lainsoveltamiseen.

---

<sup>297</sup> Ks. esim. Koskelo 2012, s. 113–114.

Ulkomaalaisten rekisteröinnissä väestötietojärjestelmään toki ovat vastakkain kaksi merkittävää intressiä: Suomen valtion intressi saada väestötietojärjestelmään todellista tilannetta vastaavia tietoja sekä ulkomaalaisen intressi omien oikeuksiensa toteutumisesta. Olettaessa huomioon väestötietojärjestelmän merkitys suomalaiselle yhteiskunnalle ja järjestelmään talletettujen henkilötietojen nauttima julkinen luotettavuus on ainoastaan aiheellista, että viranomaiset kontrolloivat väestötietojärjestelmään talletettavia tietoja ja yrittävät varmistaa niiden todenperäisyyden. Toisaalta tietojen tallettamista väestötietojärjestelmään koskevan sääntelyn ei tule olla niin jäykkää, että se ei mukaudu erilaisten maahanmuuttajien erilaisiin tarpeisiin. Esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneiden maahanmuuttajien yhteydet kotivaltioonsa voivat olla hyvin erilaiset kuin jollakin EU:n alueelta Suomeen työskentelemään tulleella maahanmuuttajalla; kaikkia ulkomaalaisia Suomessa ei voida asettaa niin sanotusti samaan muottiin sen suhteen, millaista dokumentaatiota itsestään ja perhesuhteistaan heidän oletetaan kykenevän hankkimaan. Ulkomaalaisten rekisteröintiä koskevan lainsäädännön tulee siis olla siinä määrin joustavaa, että se vastaa muuttuvan yhteiskunnan tarpeita. Kun väestötietolaki alun perin on säädetty, on maahanmuutto Suomessa ollut vähäisempää ja myös väestötietojärjestelmän merkitys varmasti jossain määrin vähäisempi kuin nykyisin.

Väestötietolakiin vuosien saatossa tehty, ulkomaalaisen rekisteröintiä koskevat muutokset ovat aina olleet askel parempaan suuntaan. Lakitekstin kohdalla hyvä kirjallinen ilmaisu on enemmän kuin tärkeää: liian tarkkaan määritellyt ja rajatut lainkohdat luovat joustamatonta lainsäädäntöä, joka ei mukaudu valtavirrasta poikkeaviin tapauksiin, mutta toisaalta säännösten tulee olla yksitulkintaisia<sup>298</sup>. Ulkomaalaisten rekisteröinnissä väestötietojärjestelmään ongelmana on ollut paitsi joustamaton lainsäädäntö (ennen 1.3.2014 voimaan tullutta lainmuutosta laillistetut asiakirjat olivat käytännössä ehdoton edellytys muun muassa perhesuhdetietojen tallettamiseksi väestötietojärjestelmään), myös maistraattien siitä tekemät erilaiset tulkinnat. Ulkomaalainen saattoi joutua hyvinkin erilaiseen asemaan riippuen siitä, minkä maistraatin alueella hän asioi, mitä ei voida nähdä niin perus- kuin ihmisoikeussäännöksissäkin taattua yhdenvertaisuutta edistävänä tekijänä. Viimeisin muutos väestötietolakiin toi parannusta tilanteeseen, mutta edelleen on jätetty melko tulkinnanvaraiseksi, missä kaikissa tilanteissa ulkomaalaisen tietoja voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa tai muita asiakirjoja.

---

<sup>298</sup> Ks. esim. Niemivuo 2008, s. 269.

Toimintaohjeet ulkomaalaisen tietojen tallettamisessa väestötietojärjestelmään ovat selvät silloin, kun voidaan toimia väestötietolain vaatimusten mukaan: ulkomaalaiselta edellytetään voimassa olevaa matkustusasiakirjaa ja asianmukaisesti laillistettuja dokumentteja esimerkiksi avioliitosta tai lasten syntymästä. Tämä onnistunee suurimman osan kohdalla, mutta esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneilla on paitsi epätodennäköistä, että he saisivat hankituksi asiakirjoja kotivaltioistaan, myös erittäin riskialtista edes edellyttää heitä ottamaan yhteyttä siihen valtioon, joka on aiheuttanut heille tarpeen kansainvälisen suojelun hakemiselle<sup>299</sup>. Väestötietolain 9 ja 19 §:t mahdollistavat näistä ensisijaisista vaatimuksista poikkeamisen, mutta sen suhteen, missä kaikissa tilanteissa tämä on mahdollista ja millainen muu selvitys on katsottava riittäväksi, lainsäädäntö sekä Väestörekisterikeskuksen ulkomaalaisten rekisteröintiin laadittu ohjeistus jättävät melkoisesti tulkinnanvaraa.

Tarve valtakunnalliselle ohjeistukselle ulkomaalaisten rekisteröinnissä on suuri, jotta rekisteröintiprosessista saataisiin yhtäläinen koko Suomen tasolla. Tällaisen ohjeistuksen laatiminen on kuitenkin hyvin vaativa tehtävä: ohjeistuksesta tulisi selvittää toimintaohje mahdollisimman moneen erilaiseen tilanteeseen, jotta ulkomaalaisen rekisteröinti tai muu tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään ei pitkittyisi jouduttaessa aina tapauskohtaisesti selvittämään, millaisia dokumentteja missäkin tapauksessa ulkomaalaiselta tulee vaatia. Toisaalta kaikkien mahdollisten tilanteiden huomioiminen etukäteen ei ole mahdollista, ja liian tarkat rajaukset esimerkiksi henkilöryhmien suhteen, joilta ei edellytetä henkilöllisyytensä todistamiseen voimassa olevaa matkustusasiakirjaa, voivat yhtä lailla aiheuttaa epätaasa-arvoa kuin ohjeistuksen puuttuminen. Edes niin sanotusti samaan ryhmään kuuluvia ulkomaalaisia (esimerkiksi toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneet ulkomaalaiset) ei voitane ehdottomasti pitää ns. samalla viivalla olevina: tilanteet ja olosuhteet voivat vaihdella paljonkin eri henkilöiden kohdalla, ja esimerkiksi pakolaisasema voidaan lakkauttaa henkilöltä ulkomaalaislaissa tarkemmin säädetyn mukaisesti, mikä kertoo juuri olosuhteiden muuttumisen mahdollisuudesta. Laadittaessa toimintaohjeistuksia, ja myös lainsäädäntöä, ulkomaalaisten rekisteröintiin liittyen tulee löytää tasapaino kahden merkittävän tavoitteen, väestötietojärjestelmän tietojen julkisen luotettavuuden ja henkilön oikeuksien toteutumisen välille, jotta molemmat olisivat mahdollisimman hyvin toteutettavissa. Tätä punnintaa tehtäessä ei kuitenkaan tule antaa liikaa painoarvoa tietojen julkiselle luotettavuudelle: ylimitoitettu todistusten ja asiakirjaselvitysten vaatiminen aiheuttanee

---

<sup>299</sup> HE 195/2013 vp, s. 16–17.

nopeammin puuttumista henkilön oikeuksien toteutumiseen kuin merkittävää edistystä väestötietojärjestelmän tietojen julkisen luotettavuuden toteutumiseen.

Väestötietojärjestelmän merkinnöillä voi välillisesti olla yhteyksiä useankin perus- ja ihmisoikeussäädöksissä taatun oikeuden toteutumiseen. Henkilön nimi on yksi väestötietojärjestelmään tallettavista tiedoista, ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään vahvistanut nimen olevan osa henkilön identiteettiä ja näin ollen kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taatun yksityiselämän kunnioituksen alaan<sup>300</sup>. Siviilisäätö- ja avioliittotietojen kautta yhteyttä voi olla niin yksityis- ja perhe-elämän suojaan kuin henkilön oikeuteen avioliittoonkin: esimerkiksi tapauksessa *Dadouch v. Malta* avioliiton rekisteröimättä jättäminen merkitsi puuttumista henkilön perhe-elämän suojaan, ja tapauksessa *O'Donoghue ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta* huomattavan kalliin avioliittotodistuksen vaatiminen tarkoitti ihmisoikeussopimuksen 12 artiklassa taattuun avioliitto-oikeuteen puuttumista. Muita perus- ja ihmisoikeussäännöksiä, joihin väestötietojärjestelmän merkinnöillä voidaan nähdä olevan yhteyttä, ovat myös esimerkiksi oikeus toimeentuloon, oikeus sosiaali- ja terveydenhuoltoon, oikeus työhön sekä Suomen perustuslain 14 §:ssä säädetyt vaali- ja osallistumisoikeudet<sup>301</sup>. Nämä eivät kuitenkaan ole perus- ja ihmisoikeuksista ainoat, joihin väestötietojärjestelmän merkinnöillä voi välillisesti olla yhteyttä; tyhjentävän luettelon laatiminen näistä yhteyksistä ei ole edes mahdollista perus- ja ihmisoikeuksien ollessa hyvin laaja kokonaisuus. Pelkästään perus- ja ihmisoikeussäännösten sisältöön tutustuminen harvoin riittää selvittämään, mitä kaikkea näillä säännöksillä pyritään turvaamaan, vaan esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on usein lähes välttämätön apu. Tämän lisäksi oleellista on tarkastella henkilöiden rekisteröintiä väestötietojärjestelmään ylipäänsä laajemmassa kontekstissa, jotta voidaan huomata, kuinka merkittäviä oikeusvaikutuksia väestötietojärjestelmän merkinnöillä voikaan olla.

Ulkomaalaisten rekisteröintiin väestötietojärjestelmään kannattanee suhtautua ennemmin avoimesti kuin pidättyvästi. Väestötietojärjestelmän tietojen ollessa merkittävässä asemassa viranomaisten päätöksenteossa ja suomalaisessa yhteiskunnassa muutenkin lienee taroituksenmukaisempaa, että ulkomaalaisen tiedot talletetaan väestötietojärjestelmään ennemmin jokseenkin turhan takia kuin jätetään kokonaan tallettamatta, mikäli on epävarmaa, onko tietojen tallettaminen katsottava tarpeelliseksi. Yhtenä mahdollisena uhkana tässä toki on henkilötunnusten loppuminen kesken, mikäli samalla syntymäajalla rekiste-

---

<sup>300</sup> Ks. esim. *Stjerna v. Suomi*, 25.11.1994; *Johansson v. Suomi*, 6.9.2007.

<sup>301</sup> Katso tarkemmin luvusta 5.

röitäviä henkilöitä merkitään väestötietojärjestelmään hyvin suuria määriä, mutta todennäköisyys sille, että näin käy, lienee verraten pieni. Henkilön oikeuksien toteutuminen voi edellä esitetyn mukaisesti olla hyvinkin riippuvaista väestötietojärjestelmään tehdyistä merkinnöistä, joten tilanteissa, joissa ei ole täysin varmaa, onko tiedon tallettaminen väestötietojärjestelmään *tarpeellista*, lienee tarkoituksenmukaisempaa tallettaa tieto kuin jättää tallettamatta. Tarve jonkin tiedon ilmenemiselle väestötietojärjestelmästä ei välttämättä ole akuutti kyseisellä hetkellä, mutta voi aktualisoitua myöhemmin esimerkiksi perhesuhteiden muuttuessa.

Väestötietojärjestelmän tietojen julkisesta luotettavuudesta tulee pitää kiinni väestötietojärjestelmään talletettujen henkilötietojen ollessa niin merkittävässä asemassa erityisesti viranomaisten päätöksenteossa, mutta myös ulkomaalaisille, jotka tietojensa tallettamista väestötietojärjestelmään pyytävät, tulee asettaa vastuuta tietojen oikeellisuudesta. Väärien tietojen antaminen on luokiteltu Suomen rikoslain 16. luvussa rangaistavaksi teoksi, ja Suomen viranomaiset eivät voi todistuksia ja asiakirjaselvityksiä vaatimallakaan ikinä olla ehdottoman varmoja siitä, että niistä ilmenevät tiedot ovat absoluuttisen oikeita. Tietojen luotettavuus tulee toki pyrkiä mahdollisimman tehokkaasti varmistamaan, mutta varsinkin julkisen hallinnon nykyisillä resursseilla toimittaessa ulkomaalaisille on syytä tuoda ilmi, että väärien tietojen antaminen on sanktioitu teko; viranomaisten resurssit eivät todellisuudessa riittäne selvittämään joka ikistä tapausta juurta jaksain, vaikka tämä toivottava asia-tila olisikin. Erilaisten todistusten ja asiakirjaselvitysten vaatiminen tietoja väestötietojärjestelmään tallettaessa on paikallaan, mutta väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen luotettavuuden suhteen lienee ainoastaan aiheellista, että osa vastuusta on sillä henkilöllä, joka kyseiset tiedot väestötietojärjestelmään ilmoittaa väärien tietojen ilmoittamisen ollessa rikoslaissakin sanktioitu teko. Asioiden tilan täydellinen varmistaminen dokumentaation keinoin edellyttäisi käytännössä selvityksen hankkimista ympäri maailmaa, mikä ei käytännössä ole mahdollista niin ulkomaalaisen kuin viranomaistenkaan resursseihin peilaten. On tärkeää löytää se raja, jolloin esitetty dokumentaatio jonkin tiedon perusteeksi voidaan katsoa riittäväksi väestötietojärjestelmän tietojen julkisen luotettavuuden siitä kuitenkaan kärsimättä. Eri intressien punninta ja näiden keskinäisen hierarkian löytäminen ovatkin ulkomaalaisten rekisteröinnissä merkittävimpiä haasteita.